

Kontinuität und Wandel

40 Jahre Landesverfassung
Nordrhein-Westfalen

Schriften des Landtags Nordrhein-Westfalen

- Band 1:** 40 Jahre Parlamentarismus in Nordrhein-Westfalen (1986)
— vergriffen —
- Band 2:** Nordrhein-Westfalen und die Entstehung des Grundgesetzes (1989)
- Band 3:** Kontinuität und Wandel
40 Jahre Landesverfassung Nordrhein-Westfalen

Der aus dem niederbergischen Langenberg stammende Staats- und Verwaltungsrechtler Dr. Alois Vogels war bereits als junger Hilfsreferent im preußischen Innenministerium Anfang der 20er Jahre mit der Ausarbeitung von Verfassungstexten befaßt. Als kommissarischer Landrat in Büren und in Grevenbroich und seit 1930 als Landrat des Kreises Steinfurt machte der Verwaltungsjurist umfangreiche Erfahrungen mit der kommunalen Alltagspraxis.



Dr. A. Vogels

Am 6. April 1933 wurde der konfessionell gebundene und der Zentrumspartei angehörende Beamte von den Nazis seines Amtes enthoben. Ende August 1945 wurde er wieder in sein Amt als Landrat in Steinfurt eingesetzt. Walter

Menzel berief ihn in das Innenministerium der ersten ernannten Landesregierung. Als Ministerialdirigent wurde Vogels Leiter in der Abteilung I - „Verfassung und Verwaltung“ - und zugleich Leiter der Kommunalabteilung. Neben den organisatorischen Problemen des Aufbaus der Verwaltung galt sein besonderes Interesse der Ausarbeitung einer Verfassung für das neue Land.

In der Verfassungsarbeit Vogels' lassen sich die folgenden Phasen und Abschnitte erkennen:

- Im Herbst 1946 erarbeitete er einen Entwurf, der im Januar 1947 vom Parlament beraten, jedoch nie verabschiedet wird.
- Am 15. 11. 1947 wird ein „Entwurf der Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen“ dem nunmehr gewählten Landtag zugeleitet. Die weitere Behandlung dieses Entwurfs wird aufgrund der zonenübergreifenden Entwicklung (Arbeit des parlamentarischen Rates am Grundgesetz) zurückgestellt.

Mitte Juli 1948 legt er auf Anforderung Menzels die den Beratungen des Parlamentarischen Rates in Bonn u. a. als Verfassungsentwurf zugrundeliegende „Westdeutsche Verfassung“ vor.

- Im Herbst 1949 liegen dem Landtag zwei Verfassungsentwürfe für die Endphase der Verfassungsberatungen vor. Der als „Entwurf des Innenministers“ bezeichnete Verfassungstext ist als eine eigenständige Arbeit Vogels anzusehen.
- Nach der Verabschiedung der Verfassung schrieb Vogels einen ersten Verfassungskommentar (1951).

Landesverfassung und Staatspraxis

von Friedrich Halstenberg

I. Einleitung

Dieser Beitrag beleuchtet die Tätigkeit der Landesorgane im Zusammenhang mit der Landesverfassung und ihrer Entwicklung. Das bewirkt Beschränkungen: dies ist keine verkürzte Landesgeschichte und auch keine abstrakte Verfassungsinterpretation.

In diesem Zusammenhang kommt den Änderungen der Landesverfassung und der Fortentwicklung des Föderalismus besondere Bedeutung zu. Da diese beiden Themen in dieser Festschrift gesondert behandelt werden, beschränkt sich dieser Beitrag insofern auf die verfassungsrechtlichen Verbindungslinien und verfassungspolitisch zu ziehenden Rückschlüsse. Selbst in diesem engeren Rahmen kann Vollständigkeit nicht geboten werden.

Quellen des Landesverfassungsrechtes

Quelle des in Nordrhein-Westfalen geltenden Verfassungsrechtes ist nicht allein die Landesverfassung, sondern auch das die Landesverfassungen grundsätzlich strukturierende Recht des Grundgesetzes. Diese Bindung an das Grundgesetz harmonisiert auch die verfassungspolitische Entwicklung in den Bundesländern.

Die Ähnlichkeit der verfassungspolitischen Entwicklung in den Bundesländern wird durch die prinzipielle und strukturelle Identität der in ihren jeweiligen Bundes- und Landesverbänden handelnden politischen Parteien gefördert. Aus diesen beiden Gründen bleibt wenig Raum für landesspezifische Ausprägungen.

Aus der Tatsache, daß das Landesverfassungsrecht in der Staatspraxis deutlich hinter das Bundesverfassungsrecht zurücktritt, wird gelegentlich gefolgert, daß die Landesverfassungen sich auf „Organisationsstatute“ reduziert haben, die ihrerseits untereinander kaum noch originelle Unterschiede aufweisen.¹ Auf ein Organisationsstatut indes will sich die nordrhein-westfälische Landesverfassung nicht beschränken.

II. Die Grundrechte und das Gemeinschaftsleben

Während sich die Mehrheit der Landesverfassungen auf die Regelung der Organisation und des Arbeitsverfahrens der obersten Landesorgane beschränkt, enthält die nordrhein-westfälische Landesverfassung in ihrem zweiten Teil eine Wiederholung der grundgesetzlichen Grundrechte (Art. 4) und gibt diesen eine

¹ Ossenbühl, Fritz: Föderalismus nach 40 Jahren Grundgesetz. In: Deutsche Verwaltungsblatt (DVBl), 104 (1989) S. 1231 ff.

Art doppelte Rechtsgrundlage, was im Grundgesetz (Art. 142) zugelassen wird. Daraus folgt auch eine formale Verdoppelung des Rechtsschutzes. In Fällen dieser Art können Verfassungsbeschwerden und Normenkontrollklagen sowohl beim Landesverfassungsgerichtshof nach der Landesverfassung als auch beim Bundesverfassungsgericht nach dem Grundgesetz erhoben werden.²

Die weiteren Artikel dieses Teiles befassen sich mit der „Ordnung des Gemeinschaftslebens“. Diese streben – mit der wichtigen Ausnahme der Schul- und Bildungspolitik – unmittelbare Rechtsverbindlichkeit nicht an und vermögen wegen ihrer programmatischen Fassung auch den Gesetzgeber nicht eng zu binden. Daher ist es schwierig, ein gültiges Urteil darüber zu gewinnen, wieweit die Landespolitik diesen Teil der Verfassung verwirklicht hat. Es wird auch die Meinung vertreten, daß diese Vorschriften überwiegend „nicht mit Leben erfüllt werden konnten“ und auch bezweifelt, „daß einigen von ihnen noch jemals Leben eingehaucht werden kann“.³ Dieser Frage nachzugehen, würde den Rahmen dieses Beitrags sprengen. Doch wird keine Landesregierung, kein Landtag, welcher politischen Richtung auch immer, gegen sich gelten lassen müssen, die Zielsetzungen des zweiten Teiles der Verfassung unbeachtet gelassen zu haben. Das gilt gewiß nicht für das Sozialisierungsgebot (Art. 27, Abs. 1), dessen Aufhebung durch Verfassungsänderung mehrfach versucht wurde.

Ein Sonderthema dieses Bereiches bilden die zum Teil sehr präzisen und insoweit die Landesgesetzgebung und -verwaltung direkt bindenden Bestimmungen über das Schul- und Bildungswesen. Sie waren in den Verfassungsberatungen am lebhaftesten umfochten. Über sie konnte Einigung nicht erzielt werden.

Es war von vorneherein gewiß, daß diese Materie bei der Änderung der Mehrheitsverhältnisse wieder aufgegriffen werde. Das geschah denn auch alsbald nach der Bildung der zweiten sozial-liberalen Koalition und führte zu den schließlich doch von breiter Mehrheit getragenen Änderungen der Artikel 12 (Stärkung der Gemeinschaftsschule, Abbau von Zwergschulen) und 15 (Entkonfessionalisierung der Lehrerbildung) in den Jahren 1968/69.

Neue Grundrechte und Staatsziele

Mit jüngeren Entscheidungen wurde der Weg materieller Verfassungsnormsetzung fortgeführt, so durch die Verankerung des Umweltschutzes (in Art. 7, Abs. 2) und des Datenschutzes (in Art. 4, Abs. 2 und Art. 77a) sowie der Gleichachtung der Familien- und Berufsarbeit (in Art. 5, Abs. 2). Auch dadurch läßt das Land sein Selbstbewußtsein erkennen, seine Verfassung von dem gelegent-

² Vgl. Entscheidungen des Bundesverfassungsgericht (BVerfGE). Band 36. Tübingen 1974, S. 368.

³ Vgl. Bierbach, Wolf: Die Landesverfassung nach 30 Jahren. In: 30 Jahre Verfassung Nordrhein-Westfalen. Landeszentrale für politische Bildung (Hrsg.). Düsseldorf 1980, S. 61 ff.

lich so bezeichneten „niedrigen Bedeutungsniveau“ lediglich organisatorischer Vorschriften emporzuheben.

III. Der Landtag

Die Landesverfassung hat die Stellung und die Aufgaben des Landtages und der Landesregierung nach dem Standard der modernen parlamentarischen Demokratie unverkennbar unter dem Einfluß des Grundgesetzes gestaltet.

Die Regierungsbildung nach der jeweiligen Landtagswahl und im Krisenfall veränderter Regierungsmehrheiten sind dem Grundgesetz nachgebildet. Daran, daß sie sich voll bewährt haben, hat es nie einen Zweifel gegeben. Die beiden Anwendungsfälle des konstruktiven Mißtrauensvotums (Art. 61), soviel Aufsehen sie auch wegen ihrer über das Land hinausreichenden politischen Signalwirkung auslösten, waren verfassungsrechtlich ohne Problematik.

Die beiden anderen Kriseninstrumente, die Selbstauflösung des Landtages (Art. 35) und die Auflösung durch die Landesregierung nach einem gegen den Landtag erfolgreichen Volksentscheid (Art. 68, Abs. 3) fanden keine Anwendung. Das spricht aber nicht für deren Entbehrlichkeit.

Beurteilt man die in den verschiedenen Landesverfassungen unterschiedlich ausgestalteten Instrumente zur Krisenbewältigung und Regierungsstabilisierung, so ist doch das Ergebnis unübersehbar: Es ist weniger das verfassungsrechtliche Instrumentarium als vielmehr die Stabilität oder/und die Eindeutigkeit der politischen Verhältnisse, welche Krisen verhindern und Kontinuität sichern.⁴ Dieser insoweit sicherlich positive Grundsachverhalt kennzeichnet die durch lange Abschnitte politischer Kontinuität geprägte Landesgeschichte.

Die Landesgesetzgebung

Das Routinegeschäft der in der überwiegenden Regel durch Regierungsvorlagen eingeleiteten Gesetzgebung (Art. 56) gibt zur näheren verfassungsrechtlichen Betrachtung keinen Anlaß. Gesetzesinitiativen aus dem Landtag bildeten zu allen Zeiten die Ausnahme. Nur selten führten sie zu einem Erfolg, weil nicht von der Mehrheit getragen. Die Verhältnisse liegen beim Bund anders.

Dort werden nicht selten Gesetzesinitiativen aus der Mitte der Regierungsmehrheit im Bundestag eingebracht, um das Gesetzgebungsverfahren durch die Einsparung des ersten Bundesratsdurchganges zu beschleunigen.

⁴ Vgl. Brandt, Edmund: Krisenbestimmungen in den Länderverfassungen. Vorkehrungen zur Stabilisierung der Regierungsfähigkeit. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl), 14 (1983) S. 109 ff.; ferner: Domes, Jürgen: Regierungskrisen in Bund und Ländern und die Funktion des konstruktiven Mißtrauensvotums. In: Res Publica. Haungs, Peter (Hrsg.). München 1977.

Das erst nach Debatten im Verfassungsausschuß so gestaltete Recht der Landesregierung, verfassungsrechtliche Bedenken gegen vom Landtag beschlossene Gesetze zu erheben (Art. 67), wurde nur äußerst selten, in einigen Legislaturperioden gar nicht geltend gemacht. Das bestätigt die Zweckmäßigkeit der gewählten Regelung anstatt eines Rechtes der Landesregierung, den Gesetzgebungsgang förmlich anhalten zu können.

Die Landesgesetzgebungskompetenz

Das Grundgesetz stellt in den Artikeln 30 und 70 die Regel auf, daß alle staatlichen Kompetenzen den Ländern zustehen, soweit das Grundgesetz nicht anders entscheidet. Der darauf gegründete Eindruck, als ob der überwiegende Teil der Staatsgewalt den Ländern gebühre, trifft zwar für die Verwaltung weitgehend noch zu, nicht aber für die Gesetzgebung. Lag bereits bei der Konstituierung der Bundesrepublik das Schwergewicht der Gesetzgebung beim Bunde, so hat seit-her eine kräftige weitere Zentralisierung stattgefunden.

Die konkurrierende und die Rahmengesetzgebung

Nach der Konzeption des Grundgesetzes sollten der Bund und die Länder in weiten Bereichen alternativ gesetzgeberisch wirken können. Der diesen Bereich bestimmende Katalog der konkurrierenden Gesetzgebung (Art. 74 GG), aus dem bereits eine Fülle alten „vorkonstitutionellen“ Rechtes übernommen wurde, öffnet die Bundeskompetenz, wenn ein Bedürfnis nach bundeseinheitlicher Regelung besteht (Art. 72 GG). Die Beurteilung des bundesrechtlichen Regelungsbedarfs steht im Ermessen des Bundes. Dieser hat, mit voller Billigung des Bundesverfassungsgerichtes⁵, den Katalog der konkurrierenden Gesetzgebung so gut wie vollständig in Anspruch genommen und damit die Länder von diesem Gesetzgebungsbereich mit wenigen Ausnahmen ausgeschlossen. Hier existieren allenfalls noch Landesausführungsbestimmungen, die vom Bunde zugelassen wurden.

Bedeutende Einschränkungen für die inhaltliche Ausgestaltung der verbliebenen Kompetenzsubstanz brachte die vom Bunde aktivierte Bundesrahmengesetzgebung (Art. 75 GG).

Sowohl der Katalog der konkurrierenden als auch der Rahmengesetzgebung wurde erweitert, so um die Regelungen zur Besoldung und Versorgung (Art. 74a GG), das Waffen- und Sprengstoffrecht, das Verkehrswesen, die Kernenergie, Teile des Krankenhausrechtes und des Umweltschutzes (Art. 74, Ziff. 4a, 11a, 19a GG) sowie des Hochschulwesens (Art. 75, Ziff. 1a GG).

⁵ Vgl. BVerfGE. Band 39. S. 96 ff.

Die Gemeinschaftsaufgaben

Neue Gesetzgebungszuständigkeiten gewann der Bund durch die Einführung der Gemeinschaftsaufgaben und durch die Neuregelung der Bundesfinanzhilfen (Art. 91 a und 104 a GG). Hier verschaffte sich der Bund eigene Mitwirkungskompetenzen auch bei den den Ländern obliegenden Vollzugskompetenzen. Schließlich verpflichtete das Grundgesetz die „in ihrer Haushaltswirtschaft selbständigen und (vom Bunde) unabhängigen Länder“, den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen. Neue Bundesrahmengesetzgebungskompetenzen für das Haushaltsrecht wurden eingeführt (Art. 109 GG).

Das Ergebnis dieser Entwicklung, die mit Ende der siebziger Jahre zu einem gewissen Stillstand gelangt ist, läßt sich dahingehend beschreiben, daß den Ländern nur noch ein wesentlich eingeschränkter Gesetzgebungskompetenzbereich verblieben ist. Ob die zu Beginn der achtziger Jahre zu beobachtende bescheidene Korrektur überzogener Kooperationsmechanismen (z. B. bei der Bildungsplanung und dem Krankenhausbau) eine Tendenzwende ankündigte, scheint noch offen. Aber damit ist weiterer Kompetenzverlust der Länder nicht gestoppt.

Verdrängung des Landesgesetzgebers durch Europannormen

Das Grundgesetz gestattet dem Bunde, durch einfaches Bundesgesetz Hoheitsrechte, nicht nur seine eigenen, sondern auch solche der Länder, auf die Europäische Gemeinschaft zu übertragen (Art. 24, Abs. 1 GG). Europäisches Recht geht nicht nur dem Bundes-, sondern auch dem Landesrecht vor und schließt in den so übergeordnet geregelten Bereichen auch die Landesgesetzgebung aus. Beim Ausländerwahlrecht und beim Rundfunkwesen sind solche Einbrüche in die Landesgesetzgebung bereits erkennbar geworden. Hier liegt fortschreitende Tendenz in der Natur der Sache, auch als Folge des grundsätzlichen politischen Willens zu fortschreitender europäischer Entwicklung.

Während bei der Bundesgesetzgebung, jedenfalls insoweit als Rechtspositionen der Länder betroffen sind, deren qualifiziertes Mitspracherecht im Bundesrat gesichert ist, gewährt das Bundesrecht⁶ den Ländern bei Europannormen lediglich im Hinblick auf Gegenstände der ausschließlichen Länderkompetenz die Stellungnahme durch den Bundesrat. Die Wirkung des Bundesratsvotums ist begrenzt.

Zusammenfassend muß festgestellt werden, daß der Umfang der eindeutig noch bestehenden Ländergesetzgebungskompetenz zusammengeschmolzen ist. Füllt

⁶ Gesetz zur Einheitlichen Europäischen Akte vom 28.02.1986. In: Bundesgesetzblatt, Teil II (BGBl II), (1986) S. 1102 ff.

auch die Sammlung der Landesgesetze von Nordrhein-Westfalen⁷ ein der Sammlung des Bundesrechtes⁸ vergleichbares äußeres Volumen, so handelt es sich im wesentlichen doch nur noch um „die Organisation der staatlichen Gewalt im Lande, Aufbau und Verfahren der Landesbehörden, Kommunalrecht (aber nicht das Dienstrecht), das allgemeine Sicherheitsrecht . . . sowie das Bauordnungsrecht, wesentliche Teile des Kulturbereichs (insbesondere das Schulrecht, aber auch das Recht der Medien Rundfunk und Fernsehen)⁹, wesentliche Teile des Wegerechts, wesentliche Teile des Rechts der freien Berufe, Denkmalschutz. Der Rest ist Bundessache. In einigen wichtigen Bereichen ist der Bund allerdings auf den Erlaß von Rahmenvorschriften (Art. 75) beschränkt.¹⁰

IV. Gewaltenteilung und Zusammenwirken der Landesorgane

Oberstes Ziel der Regelungen für das Verhältnis zwischen den Landesorganen ist ihr fruchtbares Zusammenwirken im Interesse des Landes. Das muß auch für das in der Natur der Politik liegende, streitige Ringen um den besten Weg gesichert sein. Die Verfassungen regeln darum nicht nur die Aufgaben und Zuständigkeiten der Staatsorgane, sondern folgerichtig auch die Kollisionsmechanismen.

Die Gewaltenteilung

Die Verwirklichung des „republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates“ gibt das Grundgesetz auch den Ländern auf (Art. 28). Die Landesverfassungen haben die gleichen Fundamentalentscheidungen zu treffen wie der Bund.¹¹

Die Sicherung der individuellen Freiheit gegen Bedrohung durch obrigkeitliche Übermacht ist das Oberziel aller neueren deutschen Verfassungen. Das klassische verfassungsrechtliche Prinzip ist die Gewaltenteilung, und sie ist es auch nach der so gewollten machtvollen Stärkung der Parlamente als Volksvertretungen geblieben. Die Gewaltenteilung ist ganz unstreitig eines der wesentlichen Elemente der freiheitlichen demokratischen Grundordnung.

⁷ Vgl. Gesetze des Landes Nordrhein-Westfalen. Textsammlung mit Verweisungen und Sachverzeichnis (Hippel-Rehborn). Hippel, Ernst von; Rehborn, Helmut (Hrsg.). München 1973 - Loseblattausg.

⁸ Vgl. Deutsche Gesetze. Schönfelder, Heinrich (Begr.). München. Loseblattausg.

⁹ Dieses nun bereits nur noch eingeschränkt.

¹⁰ Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Bd. 1 (Alternativ-Kommentar). Neuwied 1989, Art 30, Rdnr. 18.

¹¹ Vgl. Roters, Wolfgang von: Kommentar zu Art. 28, Rdnr. 14. In: Grundgesetzkommentar. Münch, Ingo von (Hrsg.). München 1983. 2. Aufl.

In der Zuständigkeit für die Gesetzgebung, die Regierung und Rechtsprechung bindet, manifestiert sich die Überordnung des durch das Parlament repräsentierten Volkswillens. Dieser zeigt sich machtvoll in der Wahl des Ministerpräsidenten und in den dem Landtag zustehenden Maßnahmen zur Krisenbewältigung im Falle eingetretener Regierungsinstabilität.

Für den gesamten Umfang der Exekutive ist die Landesregierung gegenüber dem Landtag politisch verantwortlich. Diese in der Landesverfassung nur sporadisch geregelte parlamentarische Verantwortung der Regierung und ihre Kontrolle durch das Parlament sind kennzeichnende Bestandteile des parlamentarischen Regierungssystems. Aber eine über diese Instrumente hinausgehende allgemeine Unterordnung der Exekutive unter das Parlament gibt es nach der Landesverfassung nicht, obgleich diese nicht selten offensiv vertreten wird. Das mag seine Erklärung darin finden, daß viele Landespolitiker aus der Kommunalpolitik hervorgegangen und durch sie geprägt sind. Nach der Kommunalverfassung ist der Rat allzuständig. Doch ist die Kommunalverfassung nicht das Vorbild oder die getreue Nachbildung der Staatsverfassung; der Rat der Gemeinde ist das oberste Verwaltungs- und Satzungsorgan. Eben diese Doppelfunktion hat der Landtag nicht. Eine materielle Einschränkung seiner Wirkungsmöglichkeiten kann darin aber nicht erblickt werden.

Die Kompetenz des Landtages findet ihre notwendige Ergänzung durch das gegenständlich nicht beschränkte Recht, die Exekutive zu kontrollieren, worauf unten näher einzugehen sein wird.

Inkompatibilitäten

Der klaren Gewaltenteilung dienen auch die Verfassungs- und Gesetzesvorschriften über die Unvereinbarkeit der Mitgliedschaft im Landtag und einer Tätigkeit in der Verwaltung. Angehörige des Öffentlichen Dienstes sollen sich nicht selbst kontrollieren und in Interessenkollision geraten dürfen. Den in dieser Hinsicht strenger gewordenen Vorstellungen entsprechen die Änderungen des Art. 46, Abs. 3. Das auf dieser verfassungsrechtlichen Grundlage geänderte Gesetz schreibt die einstweilige Zurruesetzung der Landtagsabgeordneten vor, die im Hauptberuf der Verwaltung und der Gerichtsbarkeit angehören oder Lehrer und Hochschullehrer sind.

Geregelt ist damit indes nur die allerdings belangreichste unmittelbare Interessenkollision. Es bleibt die nicht leicht zu nehmende Sorge, daß deutschen Parlamenten bei weitem zu viele (wenn auch vorübergehend inaktivierte) öffentlich Bedienstete angehören. Gewiß bereichert ihre fachliche Qualifikation die Parlamente, aber diese Überrepräsentanz verfälscht die angemessene Vertretung der

Gesamtbevölkerung in ihrer ganzen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Breite. Da aber bei der Leitungs- und Funktionsstruktur politischer Parteien ganz ähnliche Verhältnisse gegeben sind, kann an der Ernsthaftigkeit des politischen Willens gezweifelt werden, bereits bei der Kandidatenaufstellung die parlamentarische Überrepräsentanz des Öffentlichen Dienstes zu verhindern. Eine solche Regelung wäre auch verfassungsrechtlich außerordentlich schwierig. So wurde der Vorschlag gemacht, die Mandatsübernahme durch Beamte unattraktiver und für andere Berufe um so attraktiver zu machen.¹²

V. Die Landesregierung

Die verfassungsrechtliche Stellung der Landesregierung ist ambivalent. In ihrer Existenz ist sie vom Landtag durch die Wahl des Ministerpräsidenten, in der Bindung an die Landesgesetze, in ihrer tatsächlichen Arbeit durch das Budgetrecht abhängig und der parlamentarischen Kontrolle unterworfen.

Dieser „Abhängigkeit“ der Landesregierung steht ihre starke Unabhängigkeit und Selbständigkeit in der politischen Willensbildung und in ihrem exekutiven Aufgabenbereich gegenüber. Diese beiden verfassungsrechtlichen Elemente stehen in einem ausgewogenen Verhältnis zueinander. Der nicht selten versuchten fallweisen Gewichtsverlagerung (etwa nach dem Vorbild der Allzuständigkeit des kommunalen Rates) steht das Prinzip der verfassungsrechtlich austarierten Gewaltenteilung strikt entgegen.

Die innere Ordnung der Landesregierung

Das Recht des Ministerpräsidenten zur Ernennung der Landesminister, zur Festlegung ihrer Geschäftsbereiche und zur Bestimmung von Richtlinien der Politik ist kombiniert mit dem Kollegialprinzip im Kabinett und der Ressortverantwortung der Landesminister.

In durchgängiger Staatspraxis beansprucht der Ministerpräsident die Richtlinienkompetenz (Art. 55, Abs. 1) nur äußerst zurückhaltend. Solche Richtlinien bedürfen durchaus nicht einer bestimmten Form, etwa der Veröffentlichung; sie könnten auch in der laufenden Kabinettsarbeit entstehen. Hier wäre zumindest ihre Protokollierung oder Dokumentierung erforder-

¹² Vgl. Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Bd. 2. (Alternativ-Kommentar), a.a.O., Art. 137, Rdnr. 5.

lich.¹³ So selten das Institut der Richtlinie der Politik auch angewandt wurde, so ist es doch als eine Art *fleet in being* für die Sicherung der politischen Geschlossenheit der Regierungsarbeit schlechthin unentbehrlich.

In der praktischen Regierungsarbeit wiegt das *Kollezialprinzip* stärker, als Art. 55 dies erwarten läßt. Das Kabinett kann allerdings mit bindender Kraft nur entscheiden, wenn mehrere Minister beteiligt oder betroffen sind. Diese Voraussetzung ist allerdings infolge der zunehmenden Interdependenz der Regierungsaufgaben häufig gegeben.

Das *Ressortprinzip* ist der die breite Exekutivpraxis beherrschende Regelfall; denn Richtlinien der Politik, innerhalb derer sich der Minister bewegen soll, gab es – wie dargestellt – kaum, und rechtlich gesehen kann ein Ressortminister im eigenen Geschäftsbereich durch Kabinettsbeschluß nur dann gebunden werden, wenn mehrere Ressorts beteiligt oder betroffen sind.

Die Doppelfunktion der Kabinettsmitglieder

Die Kabinettsmitglieder haben als Ressortchefs (der Ministerpräsident insoweit, als er sich Ressortaufgaben zugeteilt hat) die klassische Funktion als Leiter ihrer Verwaltungen, d. h. ihrer Ministerien und der nachgeordneten Behörden. In der geltenden Ausgestaltung ist diese Aufgabe „klassisch“ seit der auf französische Vorbilder zurückgehenden Neuordnung der preußischen Verwaltungs- und Ministerialorganisation zu Beginn des vorigen Jahrhunderts. Erst seit der eindeutigen Ausprägung der parlamentarischen Regierungsform in den Ländern der Weimarer Republik hat sich die heutige Doppelfunktion der Ressortminister durch ihre weitere, die politische Aufgabe als Regierungsmitglied herausgebildet.

Diese Doppelfunktion der Ressortchefs wirkt bis in die Ministerien. Diese sind zugleich Verwaltungsleitungsorgane und Hilfsorgane für die politische Tätigkeit der Minister. So sind sie Verwaltungs- und Gesetzgebungsministerien. Dies ist eine sehr zweckmäßige Aufgabenkombination: Der Gesetzgebungsarbeit kann auf diese Weise die Verwaltungserfahrung unmittelbar dienstbar gemacht und der Vollzug der Gesetze aus dem politischen Blickwinkel beobachtet und im Rahmen des gesetzlichen Ermessens beeinflußt werden. Die dem Landtag allein gegenüber dem politisch verantwortlichen Minister zustehende Exekutivkontrolle trifft den Minister auch in seiner Administrativkompetenz.

Die Exekutivkompetenz der Landesregierung

Die Landesverfassung will eine kraftvolle administrative Eigenverantwortlichkeit der Landesregierung. Diese zeigt sich in der dem Ministerpräsidenten zustehenden Befugnis, die Geschäftsbereiche der Minister zu bestimmen, in der Au-

¹³ In der 10jährigen Amtszeit des Verfassers als Chef der Staatskanzlei bestimmte der Ministerpräsident in keinem Falle eine Richtlinie der Politik.

tonomie des Kabinetts, sich eine Geschäftsordnung zu geben, in der Zuständigkeit der Landesregierung zum Vollzug der Landes- und Bundesgesetze, in der Zuständigkeit zum Erlaß der Verwaltungsordnungen und in der Kompetenz zur Ernennung der Landesbeamten.

Diese Aufgaben muß die Landesregierung wahrnehmen. Es steht nicht in ihrem Ermessen, sie mit der Legislative zu teilen. Das wäre z. B. der Fall, wenn Landesgesetze vorschreiben, daß die Landesregierung Verwaltungsverordnungen nur unter Mitwirkung eines Landtagsausschusses erlassen dürfe. Dieses Ausweichen vor verfassungsmäßiger Verantwortlichkeit würde auch nicht durch die Zustimmung der Landesregierung geheilt. Es steht wohl im Ermessen des Landtages, in welcher Regelungstiefe unter Einschluß relevanter Vollzugsfragen eine Materie in Gesetzesform geregelt werden soll. Ist der Gesetzgebungsakt abgeschlossen, so beginnt der allein der Exekutive obliegende Verantwortungsbereich des Vollzugs, der in vollem Umfang der Kontrolle des Landtages unterliegt.

Die Verwaltungsorganisation

Während die Verfassung der Landesregierung in dem dargestellten Bereich große Selbständigkeit gewährt, behält sie die grundlegenden Entscheidungen über die Verwaltungsstruktur dem Landesgesetzgeber vor. Dies im Gegensatz zum Grundgesetz und der Mehrheit der Länder, die einen solchen Gesetzesvorbehalt nicht vorsehen. Lediglich die Verfassungen von Bayern und Schleswig-Holstein enthalten eine Regelung wie Nordrhein-Westfalen. Das entspricht dem Gewicht der Sache, wenn man anerkennt, welche überragende Bedeutung die Landesverwaltung für die Länder in ihrer unangefochtenen Eigenschaft als Verwaltungsstaaten besitzt.

Mit seinem erst 12 Jahre nach der Landesverfassung geschaffenen Landesorganisationsgesetz¹⁴ hat der Landtag die grundlegenden Strukturen in Anknüpfung und Fortentwicklung der übernommenen Preußischen Verwaltung stabilisiert. Zu den herausragenden Festpunkten dieser Verwaltungsstruktur gehört deren regelmäßige vertikale Dreistufigkeit, die weitgehende Kommunalisierung der Ortsinstanz, die Begrenzung der Sonderverwaltungen und die zusammenfassende Bündelung möglichst vieler Landesverwaltungszweige in der staatlichen Mittelinstanz in Gestalt des Regierungspräsidenten.

Ihm kommt außer seiner funktionalen Bündelungs- und Koordinationsfunktion eine herausragende verwaltungsstrukturelle Stabilisierungsfunktion zu. Unverkennbar nimmt die „Politisierung“ auch der reinen Vollzugsaufgaben zu, und zwar in der Landeszentralverwaltung einerseits und der Kommunalver-

¹⁴ Gesetz über die Organisation der Landesverwaltung (Landesorganisationsgesetz) vom 10.07.1962; mit vielen Änderungen, zuletzt vom 20.10.1987.

waltung andererseits. Politisierung heißt hier die planmäßige Verstärkung des über die Kontrolle hinausgehenden Zugriffs der Mandatsträger, auch der entsprechenden Gliederungsebene von politischen Parteien. Diese Praxis ist mit der Rechts- und Verfassungslage nicht immer in Einklang zu bringen.

Es wird häufig übersehen, welche Bedeutung die funktionelle Unabhängigkeit und Stärke einer rechtsstaatlich verantwortlichen Verwaltung für die Lebensqualität, die Leistungsfähigkeit und Entwicklungskraft eines Landes besitzt. Dieser Wert steht durchaus gleichberechtigt neben der Leistungsfähigkeit der parlamentarischen Funktionen. Nicht selten äußern sich Mitglieder von Parlamenten und parteipolitischen Leitungsgremien aus einem nur schwer nachvollziehbaren Gefühl der hierarchischen Überordnung und des Machtbesitzes geringschätzig gegenüber der Verwaltung und dem Öffentlichen Dienst. Daraus erwachsende Frustrationen sollten vermeidbar sein. Ein gutes, respektvolles Verhältnis unter den Angehörigen der Parlamente und der Verwaltung fördert beider Leistungsfähigkeit und -bereitschaft.

Personalhoheit

Die Verantwortung für die Personalpolitik im Lande liegt allein bei der Landesregierung. Sie ernennt die Beamten, und sie kann dieses Recht delegieren (Art. 58).

Artikel 80 der Landesverfassung gebietet allen Angehörigen des Öffentlichen Dienstes strikte Unparteilichkeit. Diese Bestimmung des Landesverfassungsrechtes wird – für die Beamten – von Art. 33 des Grundgesetzes überlagert. An der Ernsthaftigkeit des Gebots der unparteilichen Amtsausübung kann kein Zweifel bestehen, und es wird vom öffentlichen Dienst auch so verstanden. In der Verwaltungen des Landes, insbesondere in den großen klassischen Verwaltungen, haben die positiven Strukturen der Kombination von fachlicher Kompetenz und persönlichem Verantwortungsgefühl zu einer festen vertikalen und horizontalen Aufgabenteilung unter sehr weitgehender persönlicher Unabhängigkeit ihre prägende Kraft behalten. Wäre das Wort nicht vorbelastet, könnte man vom Fortwirken einer preußischen Tradition sprechen. Sie fängt rasch auch die vielleicht noch zu seltenen Außenseiter ein.

Die Angehörigen des Öffentlichen Dienstes sind politischer geworden, jedenfalls in dem Sinne, daß verbreitet nicht nur Fachkompetenz beansprucht wird, sondern auch die Fähigkeit zum politischen Urteil. Das ist zu begrüßen.

Auch der Anteil an Mitgliedern politischer Parteien im Öffentlichen Dienst ist gewachsen. Fast ein Fünftel aller Berufstätigen wirkt im Öffentlichen Dienst. Es wäre falsch, eine so große Bevölkerungsgruppe der aktiven politischen Tätigkeit fernhalten zu wollen. Aber auch hier, wie im gewerblichen Leben, muß die persönliche Parteiarbeit vom Dienstgeschäft erkennbar getrennt bleiben.

Nicht unproblematisch ist das nach einem Regierungswechsel meist in den Verwaltungen, insbesondere den Ministerien, raschere Anwachsen von Mitgliedern der an die Regierung gelangten Parteien. Häufig handelt es sich auch nur um das dann offenere Bekenntnis. Wenn es in der Erwartung rascheren Fortkommens geschieht und diese Erwartung auch honoriert wird, ergibt sich die Mißbilligung eindeutig aus den Artikeln 3 und 33 GG.¹⁵

Die politischen Beamten

Nicht so einfach und vordergründig liegt die Sache bei den im engeren politischen Arbeitsbereich wirkenden Mitarbeitern des Ministers. In diesem unausweichlich nicht nur der staatlichen Verantwortung, sondern auch seiner Parteizugehörigkeit zugewandten Bereich darf und soll der Minister auch die programmatischen Festlegungen seiner Partei berücksichtigen, auf die der Wähler vertraut. Der Minister darf im System der parlamentarischen Regierungsform auch um den anhaltenden Erfolg der politischen Partei bemüht sein, deren Vertrauen er besitzt. Bei der zunehmenden Breite, Kompliziertheit und Verzahnung der öffentlichen Aufgabenstellung kann der Minister von seinen Mitarbeitern in diesem engeren Arbeitsbereich fachlich und parteipolitisch orientierte Beratung erwarten (allerdings nur soweit an die Ämter des Ministers gebunden, nicht zur Verfügung der Parteiorganisation). In gewisser Weise steht der Beamte hier in einer ambivalenten Aufgabenstellung.

Der Beamte, der eine solche Aufgabe übernimmt, muß nicht nur eine starke Arbeits- und Zeitbelastung auf sich nehmen. Er muß auch in der Lage sein zu erkennen, daß er allen Beamtenpflichten unterworfen bleibt, wo immer er mit Außenwirkung handelt, wo er Verwaltung ausübt.

Daß diese Doppelfunktion gemeistert werden kann, zeigt die Praxis. Sie zeigt aber auch vereinzelte Fälle, daß Beamte in solchen Funktionen sich stärker ihrer Partei verpflichtet fühlen und danach auch mit Außenwirkung handeln. Es ist Sache des Ministers, ein solches Mißverständnis auszuschließen. Das gesetzlich ausgeformte Institut des politischen Beamten – hier in Gestalt des Staatssekretärs – sucht die in dieser Sache ruhende Spannung aufzulösen. Dem Staatssekretär ist aufgegeben, so zu handeln, daß er das politische Vertrauen seines Ministers besitzt und behält; er ist nicht nur an Gesetz und Recht gebunden, er muß vielmehr auch nach den politischen Intentionen seines Ministers handeln. In seiner Person bündelt sich ganz augenscheinlich die politisch-administrative Doppelfunktion des Ministers. Er ist im besonderen der Mittler zur Administration.

¹⁵ Eine ausgezeichnete politische und rechtliche Bewertung des Problems der Ämterpatronage findet sich bei: Wassermann, Rudolf: Die Zuschauerdemokratie. Düsseldorf 1986.

Das sind die Voraussetzungen dafür, daß er die allgemeine Innen- und Außenvertretung des Ministers wahrnimmt.

Ein neuer „politischer Beamter“?

Er allein aber kann die heute in einem Ministerium anfallenden „politischen“ Arbeiten nicht bewältigen. Auch liegt es in der Organisationsgewalt des Ministers, wo er den Schwerpunkt der Arbeit seines ständigen Vertreters setzt, in der Administrationsleitung – was im Lande meist der Fall war – oder in der politischen Stabsleitung.

Im bundesrepublikanischen Maßstab weitet sich die Praxis aus, Beamte des besonderen politischen Vertrauens mit entsprechenden Stabsfunktionen zu betrauen, meist auch an organisatorisch herausgehobener Stelle. Nicht selten wird solchen Mitarbeitern die „Ochsentour“ zuvor erspart und eine solche Position zur meist verdienten Belohnung durch besondere Förderung gewährt. Den politischen Beamten kann das Kabinett Befreiung von Anstellungs- und Beförderungsvoraussetzungen gewähren. Für die anderen quasi-politischen Beamten gibt es eine solche eindeutige Regelung nicht. Ihre besondere Förderung stößt auf rechtliche Grenzen; sie könnte auch im Blick auf die gebotenen Rechts- und Chancengleichheit vor allem deshalb bedenklich sein, weil Art. 3 GG eine Bevorzugung wegen der „politischen Anschauung“ ausdrücklich verbietet. Die Tatsache, daß diese Frage bislang nicht zu einer grundsätzlichen Klärung in der Rechtsprechung gelangte, kann man getrost auf den Umstand zurückführen, daß einerseits in aller Regel nur entsprechend qualifizierte Beamte für solche Aufgaben herangezogen werden, andererseits der eventuell in der Beförderung zurückgesetzte Beamte ungünstige Folgen besorgen mag, wenn er das nicht hinnimmt.

In diesem speziellen Zusammenhang den Vorwurf der Ämterpatronage zu erheben, erscheint bei pflichtgemäßer Handhabung nicht berechtigt. Um aber dem verbreitet so gesehenen „bösen Schein“ zu begegnen, sollte der Sachverhalt offen und klar gesetzlich geregelt und beschränkt werden. Es könnte erwogen werden, neben den bestehenden einen weiteren Typ des politischen Beamten für eine sehr eng begrenzte Anzahl von Stabsplanstellen zu schaffen. Als Beispiel könnte auf die Regel des Hessischen Beamtenrechtes verwiesen werden.¹⁶ Danach können auch „Leiter der Ministerbüros, Pressereferenten und persönliche Referenten der Landesregierung und beim Landtag sowie Fraktionsassistenten der Fraktionen des Landtages“ in den einstweiligen Ruhestand versetzt werden.

Um dem im Amte nachfolgenden Minister die Personaldisposition wirklich zu gewähren, müßten personalwirtschaftliche Vorkehrungen für eine angemessene anderweitige Verwendung des Beamten getroffen werden. Hier kommt wegen

¹⁶ § 57 des Hessischen Beamtengesetzes.

des meist jüngeren Lebensalters die Versetzung in den einstweiligen Ruhestand kaum als angemessenes Mittel in Betracht.

Länder-Exekutiv-Kooperation (Dritte Ebene)

Die vielfältigen Formen der Abstimmung der Länder untereinander sind weder im Grundgesetz noch in der Landesverfassung geregelt. Sie bewegen sich fast ausschließlich im exekutiven Bereich.

Lediglich die Konferenz der Landtagspräsidenten und die Konferenzen der Fraktionsvorsitzenden gehören dem parlamentarischen Arbeitsbereich an. Die hier bewirkten Abstimmungen sind unverbindlich; ihr Ziel besteht in der Harmonisierung von Anregungen, gelegentlich auch von förmlichen parlamentarischen Initiativen. Dabei wurden auch höchst bemerkenswerte Arbeitsergebnisse vorgelegt, z. B. von der nach ihrem Vorsitzenden benannten „Martin-Kommission“ über Grundsatzfragen der länderverfassungsrechtlichen Entwicklung.

In der Hauptsache ist die „Dritte Ebene“ das Feld der Landesregierungen, in höchst vielfältigen Institutionen und Verfahren, von unverbindlichen Absprachen bis zu förmlichen Beschlüssen, von reinen Empfehlungen bis zu Verwaltungsvereinbarungen und Staatsverträgen.

Die Ministerkonferenzen

Den Überbau der formellen Institutionen bilden die Ministerpräsidentenkonferenz und die 14 Länderministerkonferenzen. Die Ministerpräsidentenkonferenz trat bereits vor der Bildung der Bundesrepublik mit zeitgeschichtlich bedeutenden und richtungweisenden Beschlüssen hervor, so über die Gründung der Bundesrepublik und die Vorbereitung des Grundgesetzes.

Für die Abstimmung bei bedeutenderen, zwischen dem Bunde und den Ländern strittigen Fragen finden Begegnungen der Ministerpräsidenten mit dem Bundeskanzler statt. Auf einer solchen Konferenz wurde der folgenschwere Beschluß über die „Radikalen im Öffentlichen Dienst“ gefaßt und trotz der jedenfalls diesem Beschluß gewiß fehlenden Rechtsverbindlichkeit auch sogar ausgeführt.¹⁷

Unter den Fachministerkonferenzen fallen häufiger die Kultusministerkonferenz und die Innenministerkonferenzen wegen des in diesen Ressortbereichen unübersehbaren Harmonisierungsbedarfs auf. Die Finanzministerkonferenzen, die sich als Hort der übergreifenden Haushaltspolitik begreifen, haben wiederholt streithafte Positionen in der Bildungspolitik vertreten und nachfolgend nö-

¹⁷ Auf der Konferenz vom 28.01.1972.

tige Spitzenentscheidungen der Ministerpräsidentenkonferenz (auch mit dem Bundeskanzler) ausgelöst. Während dieser Artikel konzipiert wird, läuft ein hierfür beispielhaftes Verständigungsverfahren über hochschulpolitische Initiativen des Bundesbildungsministers und dessen Streit mit den Ländern, hier wiederum unter Beteiligung der Kultusministerkonferenz, der Finanzministerkonferenz, der Chefs der Staatskanzleien, der Ministerpräsidentenkonferenz.

Unter und neben den an den Ressorts orientierten Gremien bestehen ad-hoc-Gremien von z. T. großer Langlebigkeit, z. B. für die Vorbereitung von Gesetzesvorhaben mit fachlich und politisch größerer Bedeutung, so auf den Gebieten des Polizeiwesens, des Bau- und Planungswesens, des Gewässerschutzes, des Umweltschutzes, der Sozialpolitik pp. Die dabei erarbeiteten Mustergesetzentwürfe haben trotz ihrer Unverbindlichkeit allein durch ihre fachliche Qualität einen großen Einfluß auf die Landesgesetzgebung und deren bundesweite Angleichung gewonnen.

Die Zahl der formal institutionalisierten und der informellen Gremien der dritten Ebene ist erheblich. Sie wurde gelegentlich für alle Bundesländer und alle Ressorts mit „über 1000“ beziffert. Amtliche Zusammenstellungen für den gesamten Bereich sind nicht bekannt geworden. Unter diesem Vorbehalt konnte nach dem Stand von 1989 die Mitgliedschaft Nordrhein-Westfalens in 276 Länder-Gremien, 188 Bund-Länder-Gremien sowie 150 auf europäischer Ebene arbeitenden Gremien ermittelt werden. Unterschiede der Zählung können auch darauf beruhen, wie zwischen permanenten Gremien und ad-hoc-Beratungen unterschieden wird.

Die „Dritte Ebene“ und der Landtag

Bei den auf der „dritten Ebene“ angestrebten Bindungswirkungen lassen sich schlichte Empfehlungen, Beschlüsse mit Selbstbindung der Beteiligten, Verwaltungsvereinbarungen und Staatsverträge unterscheiden.

Da das Kriterium des Staatsvertrages in der Bindung im Gesetzgebungsbereich oder mit Gesetzeswirkung liegt, verbleibt die Ratifikation jedenfalls dem Landtag vorbehalten. Auffällige Anwendungsfälle waren die Staatsverträge im Rundfunkbereich. Trotz des formalen Ratifikationsvorbehaltes ist der Gestaltungsspielraum für den Landtag mit dem „normalen“ gesetzgeberischen Ermessen nicht vergleichbar. Wegen der meist großen inhaltlichen Kompliziertheit der Materie und der gegebenen Mehrzahl von Beteiligten stellt das Verhandlungsergebnis in aller Regel einen in anderer Weise kaum zu erzielenden Ausgleich der Interessen, den erzielbaren Kompromiß dar. Der denkbare Auftrag des Landtages zum Nachverhandeln läßt meist ein anderes Ergebnis kaum erwarten. Dem Landtag bleibt keine andere Wahl als zuzustimmen oder die Zustimmung

zu verweigern. Die Zustimmungsverweigerung scheidet meist aus guten Gründen aus. Es ist daher begreiflich, daß die Behandlung von Staatsverträgen im Landtag auf verbreitetes Mißbehagen stößt.

Nicht ohne Mißtrauen steht der Landtag auch den Verwaltungsvereinbarungen gegenüber. Diese müssen sich begriffsnotwendig auf den Exekutivbereich beschränken, bleiben aber dennoch nicht unbedingt ohne Auswirkung auf den politischen Gestaltungsraum des Gesetzgebers. Es liegt weitgehend im gesetzgeberischen Ermessen, bis zu welcher administrativen Regelungstiefe eine Materie geregelt werden soll. Die Tendenz geht in allen Legislativen dahin, weiter als nach der klassischen Gesetzgebungslehre in das Detail vorzudringen. Von der Administration durch Verwaltungsvereinbarung bundesweit einheitlich geregelte Exekutivdetails stehen zwar einer anderweitigen gesetzlichen Regelung verfassungsrechtlich nicht im Wege. Doch will ein solcher Schritt ernstlich abgewogen werden. Das Interesse der Bevölkerung an inhaltlich bundesweiten Regelungen ist auch in reinen Landesangelegenheiten nicht gering. Es dürfte sachlich und politisch nicht unproblematisch sein, ein auch unter verschiedenen parteipolitischen Aspekten erzielttes Ergebnis durch eine individuelle Landesregelung abzulösen und damit zumindest mittelbar in den Wirkungsbereich auch anderer Länder einzudringen. Diese Überlegungen haben offensichtlich dazu geführt, daß Landesparlamente es bislang noch nicht unternahmen, ländereinheitliche Verwaltungsvereinbarungen durch gesetzliche Vorschriften aufzuhebeln.

Auch aus der Sicht des Landtages weniger kritisch zu beurteilen sind die auf reine Sachempfehlungen und auf Selbstbindung zielenden Koordinationsmaßnahmen der „dritten Ebene“. Diesem Typ ist die große Mehrzahl der Beratungsergebnisse der Ländergremien zuzuordnen. Diesen Spielraum braucht die Exekutive, allein schon wegen der wesentlichen qualitativen Verbreiterung der Entscheidungsgrundlagen und des fachlichen Erfahrungsaustausches.

Bei den Verwaltungsvereinbarungen und den Staatsverträgen hat der Landtag einen verfassungsrechtlich unbestreitbaren Anspruch auf Unterrichtung über den formalen und inhaltlichen Verlauf der Verhandlungen. Der Landtag muß in der Lage sein, politisch darüber zu entscheiden, ob er seine Kompetenz, soweit sie gegeben ist, für eine entsprechende gesetzgeberische Maßnahme in Anspruch nehmen will. Die z. B. durch eine Gesetzesinitiative formalisierte Intention wäre von der Exekutive als Sperre zu betrachten. Ohne eine solche eindeutige verfassungsrechtlich relevante Beschlußfassung bleibt allerdings der Verhandlungsspielraum der Exekutive ungeschmälert.

Das für das Zusammenwirken von Landesregierung und Landtag bei Verwaltungsvereinbarungen und Staatsverträgen praktizierte formlose Informationsverfahren dürfte den Mindestanforderungen entsprechen. Der Landtag hat unabhängig davon hinreichende Kontrollbefugnisse, sich die weiteren sachlichen

Informationen zu verschaffen, deren er bei ernstlich beabsichtigter Willensbildung bedarf. Daß das Parlament, auf welchem Wege auch immer, zumindest von der Landesregierung erfahren muß, um welche Gegenstände es sich handelt, liegt auf der Hand.

Die „Vierte Ebene“

Nicht weniger ausgedehnt als die Selbstkoordination der Länder hat sich die Bund-Länder-Koordination entwickelt. Auch dort überwiegen – an der Fallzahl gemessen – die informellen, auf Erfahrungsaustausch und Empfehlungen gerichteten Beratungen.

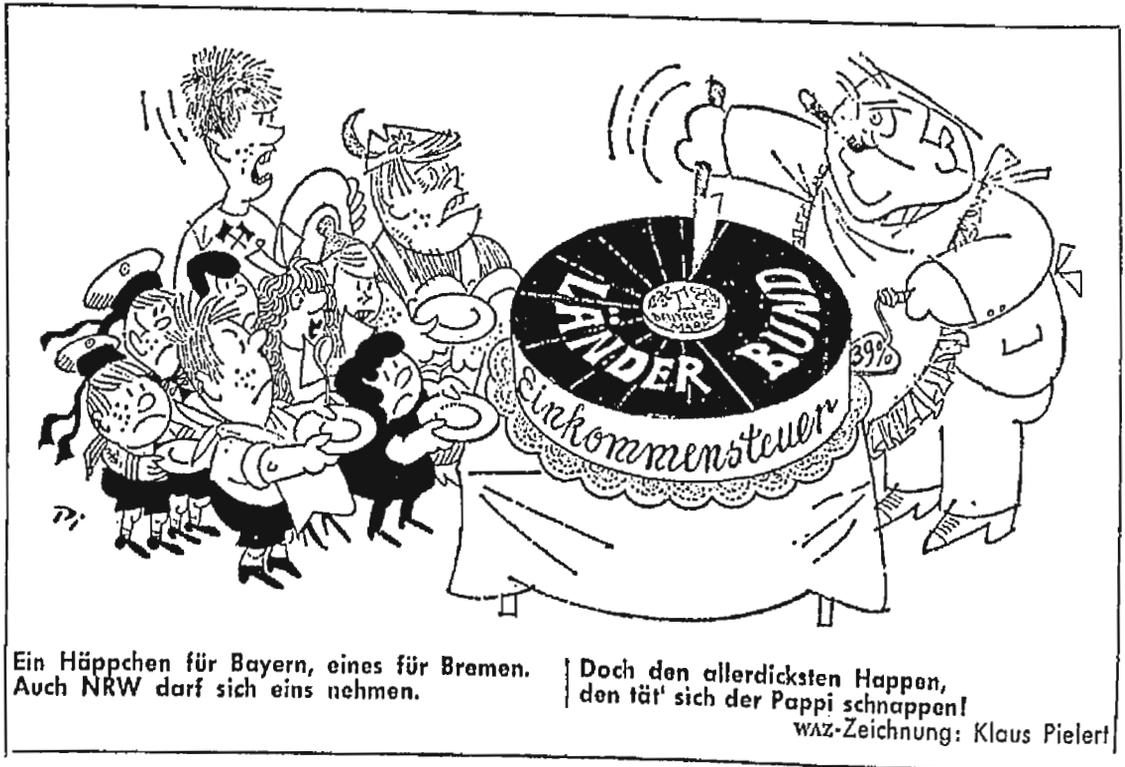
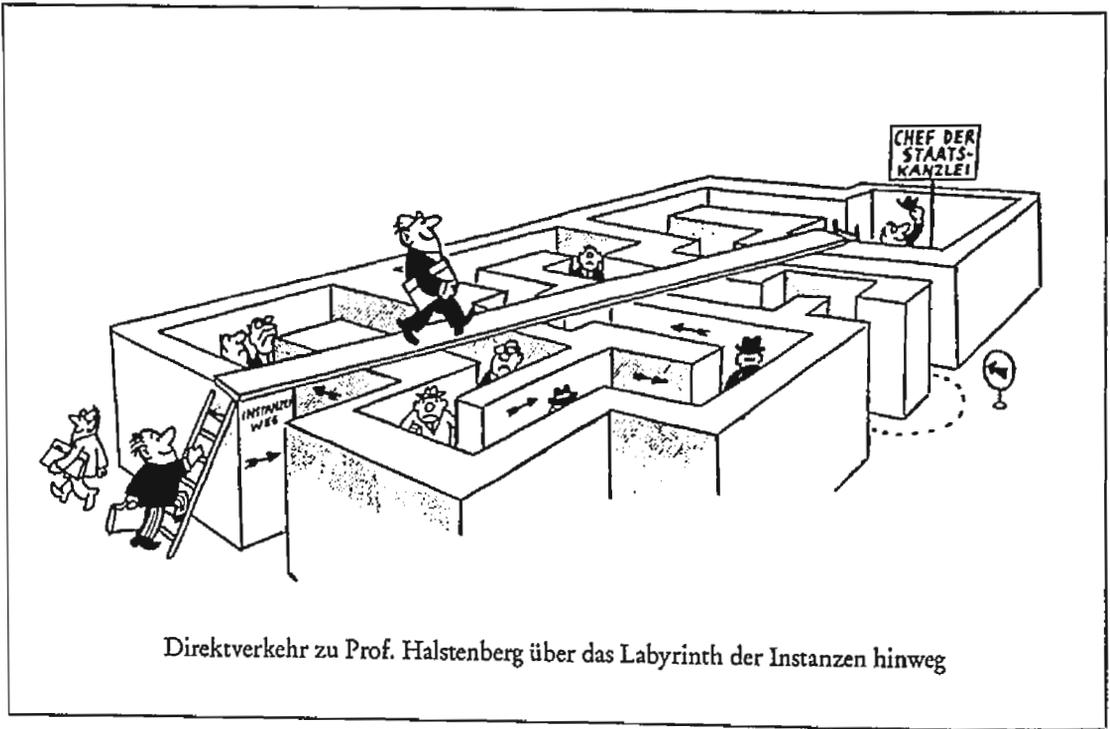
Verbindliche Kooperationsformen haben hauptsächlich durch die Einführung der Gemeinschaftsaufgaben einen großen Schub erhalten. Ihre Problematik liegt auch in den haushaltswirtschaftlichen Auswirkungen. Zwar kann der Landeshaushaltsgesetzgeber durch die Beschlüsse der Planungsgremien oder durch die getroffenen Verwaltungsvereinbarungen nicht zur Bereitstellung der Landeskomplementärmittel verpflichtet werden. Doch würde die Verweigerung hier direkt zum Verlust der angebotenen Bundesmittel führen. Darum sind die Bedenken gegen die zwar nicht rechtliche, aber tatsächliche Bindung des Landtages an die Beschlüsse der Landes- und Bundesexekutiv-Gremien sehr wohl begründet. Doch werden Bedenken nur unter Vorbehalten geäußert.

Bei der Gesamtwürdigung der administrativ betriebenen länderübergreifenden Koordination muß deren eminente Bedeutung für die Harmonisierung solcher Landesregelungen bedacht werden, an deren Bundeseinheitlichkeit ein erkennbar großes Interesse der Bevölkerung besteht.

VI. Die parlamentarische Kontrolle der Landesregierung

Zum Prinzip des parlamentarischen Regierungssystems gehört die parlamentarische Verantwortlichkeit der Landesregierung wesensnotwendig. In der Landesverfassung sind geregelt: die Anwesenheits- und Auskunftspflicht der Landesregierung im Plenum und in den Ausschüssen, das Haushaltskontrollrecht und der Entlastungsvorbehalt sowie das Parlamentarische Untersuchungsrecht. Nur das zuletzt genannte ist ein echtes, auch spezifisch der Opposition zu Gebote stehendes Kontrollrecht, dessen Bedeutung im Bunde und in den Ländern erheblich gewachsen ist.

Eine Formalisierung und Verfeinerung des verfassungsrechtlich begründeten Interpellationsrechtes bringt die Geschäftsordnung des Landtages in Gestalt der Großen Anfrage, der Kleinen Anfrage, der Fragestunde und der Aktuellen Stunde (§§ 94 bis 99, sowie die Anlagen 1 und 2 der Geschäftsordnung des Landtages). Obgleich auch die Geschäftsordnung des Landtages dem materiellen Ver-



Ein ständiges Thema: Der Kompetenzverlust der Landtage und der Verfassungsorgane.

Verwaltungsreform und Parlamentsreform sind in den ausgehenden 60er Jahren ein ständiges Thema der Diskussion in der Politik und in der Öffentlichkeit.

fassungsrecht zuzuordnen ist, begründen diese geschäftsordnungsmäßigen Kontrollmittel keine Verpflichtungen der Landesregierung und gewähren keine Sanktionsrechte für den Fall der Nichtbeachtung.

In zutreffender Erkenntnis dieser Verfassungsrechtslage bleibt es der Landesregierung überlassen, ob sie antworten oder Stellung nehmen will. Die im Ermessen des Parlaments liegende Konsequenz ist die ggf. zu beantragende und dann zu gewährende plenare Erörterung.

Die tatsächliche Wirkung der Kontrollmittel ist dennoch erheblich, insbesondere durch die mit der plenaren Behandlung herbeigeführte Öffentlichkeit. Die zwar im politischen Ermessen der Landesregierung stehende Verweigerung der Antwort birgt allemal das politische Risiko des Eindrucks, etwas verbergen zu wollen. So ist denn auch die direkte Antwortverweigerung äußerst selten, die taktische Gestaltung dagegen ebenso naheliegend wie die Terminierung. Diese allerdings hat häufig genug ihre rein administrativen Gründe, die einmal in der außerordentlichen Häufung der Interpellationen, zum anderen in der damit

Interpellationen/Große Anfragen/Kleine Anfragen im Landtag Nordrhein-Westfalen nach Wahlperioden

Wahlperiode	Zeitraum	KlAnfr	GrAnfr/Interpellationen
Ernannte Landtage	2. 10. 1946 bis 19. 4. 1947	insgesamt 3 Anfragen	
1.	1947 bis 1950	200	12
2.	1950 bis 1954	164	21
3.	1954 bis 1958	34	13
4.	1958 bis 1962	57	26
5.	1962 bis 1966	260	18
6.	1966 bis 1970	648	9
7.	1970 bis 1975	1834	28
8.	1975 bis 1980	2261	25
9.	1980 bis 1985	1570	17
10.	1985 bis 1990	1922	49

(Stand: 12. 3. 1990)

Die Anzahl der Mündlichen Anfragen im Landtagsplenum ist erst seit der 5. Wahlperiode (1962 bis 1966) zählbar nachgewiesen. Es ergibt sich folgendes Bild:

- 5. Wahlperiode (1962/66): 40
- 6. Wahlperiode (1966/70): 87
- 7. Wahlperiode (1970/75): 413
- 8. Wahlperiode (1975/80): 466
- 9. Wahlperiode (1980/85): 422
- 10. Wahlperiode (1985/90): 331

verbundenen Arbeitsbelastung liegen. Die Bearbeitung einer Großen Anfrage, deren Zahl besonders stark zugenommen hat, beansprucht im groben Durchschnitt die Arbeitskraft eines Ministerialreferats für die Dauer eines Jahres. Sie bietet der Landesregierung dafür aber auch die Gelegenheit, einen politisch relevanten Sachverhalt in fachlich (und wissenschaftlich) erschöpfender Weise darzustellen. Nicht selten verfolgt die Regierungsmehrheit mit ihren Großen Anfragen eben diesen und nicht den Zweck der Regierungskontrolle. Nicht abwegig ist im übrigen der Eindruck, daß eine Vielzahl von Interpellationen weniger der materiellen Regierungskontrolle dient als dem individuellen Aktivitätsnachweis einzelner Abgeordneter und der Materialbeschaffung, durchaus nicht nur für die Parlamentsarbeit. Von diesen Nebenzwecken abgesehen, ist die quantitative Zunahme der Interpellationen gewiß auch ein Indikator für die eingetretene Gewichtsverlagerung der Landtagsarbeit von der Politikgestaltung zur Regierungs- und Verwaltungskontrolle.

Eine wiederholt auftretende Frage betrifft die Inanspruchnahme unmittelbarer Kontrolle der Verwaltung durch einzelne Abgeordnete. Dem steht die eindeutige Verfassungsrechtslage entgegen, daß die parlamentarische Verantwortlichkeit nur in der Person und im Amte des Ministers und gegenüber dem Landtag besteht. Nachgeordnete Verwaltungen zu kontrollieren, direkt zu befragen oder zu Kontrollzwecken aufzusuchen, ist mit der parlamentarischen Regierungsform und dem Prinzip der Gewaltenteilung nicht in Einklang zu bringen. Solcher direkten Kontrolleingriffe bedarf es auch nicht; alle Zweige und Institutionen werden durch das reguläre Kontrollrecht des Landtages erfaßt, da es keine ressortfreien Verwaltungsbereiche gibt. Sieht das Parlament Anlaß zu durchgreifender Kontrolle, so kann unter den in Art. 41 geregelten Voraussetzungen die parlamentarische Untersuchung beschlossen werden, der dann die unmittelbare Beweisaufnahme offensteht.

Die in den letzten Legislaturperioden häufigere Anwendung der Parlamentarischen Untersuchung gab zu Änderungen des Art. 41 der Landesverfassung Anlaß, ohne daß es weder dadurch noch durch Gesetzgebung gelang, dem Verfahren eine Regelung zu geben, wie der rechtsstaatliche Schutz der individuell Betroffenen voll gewährleistet werden kann, ohne dieses wichtige parlamentarische Kontrollinstitut zu entschärfen.

Haushalts- und Finanzkontrolle

Unverändert bleibt das Haushaltsbewilligungsrecht der umfassende Ausdruck der finanzpolitischen Entscheidungs- und Feststellungskompetenz des Parlaments. Das ist durch das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich bestätigt worden. Demgegenüber ist das Notbewilligungsrecht des Finanzministers von

verfassungsrechtlich nachgeborener Bedeutung.¹⁸ Das Hauptanliegen des parlamentarischen Budgetrechtes ist die Sicherung einer wirksamen Planung, Verwaltung und Kontrolle der Landesfinanzwirtschaft. Trotz der umfassenden Befugnis des Landtages zur inhaltlichen Gestaltung des Haushaltsplanes bleibt die Vorlage des Haushaltsentwurfs nach der hier konkret geregelten Gewaltenteilung Sache der Landesregierung. In der Form des Initiativantrages aus der Mitte des Landtages kann ein Haushaltsentwurf nicht eingebracht werden.

Der umfassenden inhaltlichen Gestaltungsbefugnis des Landtages steht dessen ebenso umfassende nachträgliche Prüfungs- und Kontrollbefugnis zur Seite. Sie findet in der allein dem Landtag vorbehaltenen Entlastung der Landesregierung ihren förmlichen Ausdruck. Zu deren Vorbereitung prüft der Landesrechnungshof die Haushaltsrechnung und die Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung (Art. 86 Landesverfassung). Diese Prüfung orientiert sich am Haushaltsgesetz. Somit bereitet der Landesrechnungshof die materielle parlamentarische Kontrolle darüber vor, ob die Landesregierung den im Haushaltsgesetz festgelegten Willen des Gesetzgebers respektiert hat. Dabei ist der Landtag nicht an die Prüfungsbemerkungen des Landesrechnungshofes gebunden oder auf diese beschränkt. So umfangreich und intensiv das Prüfungsrecht des Landtages auch ist, die Erteilung oder Verweigerung der Entlastung bleibt verfassungsrechtlich wirkungslos. Insbesondere an die Verweigerung der Entlastung sind keinerlei Sanktionen geknüpft. Es handelt sich abgesehen von der Öffentlichkeitswirkung um einen Staatsakt von allein politischer Bedeutung. In die jüngere Verfassungsgeschichte ist dieser Fall eingegangen, als der Bundesrat im Jahre 1977 der Bundesregierung für den Jahresabschluß 1973 die Entlastung verweigerte.¹⁹

Ogleich das Schwert der Haushaltskontrolle bei rein rechtlicher Betrachtung ziemlich stumpf ist und darüber hinaus in der Praxis nach der politischen Opportunität im Verhältnis zwischen Regierung und Regierungsmehrheit im Landtag gehandhabt wird, sind wirkungsvolle Voraussetzungen für die Schärfung der Rechnungsprüfung geschaffen worden. Den wichtigsten Beitrag dazu leistete die weitere Stärkung der Unabhängigkeit des Landesrechnungshofes, indem dieser nun dem Landtag zugeordnet ist, der auch seine Personalien entscheidet.²⁰ Die für den Bund problematisierte Frage, ob der Rechnungshof nicht besser näher an

¹⁸ Vgl. Grundgesetz-Kommentar. Maunz, Theodor; Dürig, Günter u.a. (Bearb.). München. Loseblattausg. Kommentar zu Art. 110, Rdnr. 5, dort in Auseinandersetzung mit VerfGH NW, Urteil vom 03.10.1968. In: Die öffentliche Verwaltung (DÖV), 22 (1969) S. 64 ff.

¹⁹ Zur Praxis der Entlastung im Länderbereich vgl.: Röper, Erich: Nicht-Entlastung einer Regierung. In: DVBl, 95 (1980) S. 525 ff.

²⁰ Gesetz über den Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen vom 14.12.1971. In: Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen (GV. NW), (1971) S. 410 ff.

das Parlament heranzuführen sei²¹, ist so von Nordrhein-Westfalen positiv beantwortet worden. Dennoch bleibt wegen der überwiegend politisch orientierten Entscheidung über eine Entlastung die Schärfe der Rechnungsprüfung nur begrenzt. Darin könnte man auch im Blick auf die darunter leidende Überzeugungskraft der verwaltungsinternen Haushaltskontrolle einen ernsthaften Mangel erblicken. Die Wirksamkeit der Haushaltskontrolle mit Instrumenten unterhalb der politischen Entlastungsverweigerung zu verschärfen, sollte daher ernstlich geprüft werden.

VII. Gesamthandsaufgaben

Die Regelung des Budgetrechtes zeigt, daß der Gewaltenteilung in bedeutenden Arbeitsbereichen das Gebot gesamthänderischen Zusammenwirkens zwischen der Legislative und der Exekutive gegenübersteht.

Finanz- und Konsolidierungsplanung

Bei der Aufstellung des Haushaltsplanes ist das Zusammenwirken von Landesregierung und Landtag erprobte Praxis. Bei der Finanzplanung ist eine inhaltliche Beratung der von der Landesregierung vorzulegenden Finanzplanung nicht vorgeschrieben.

Die mittelfristige Finanzplanung wurde durch das Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft vom 08.06.1967 begründet und nach § 50 des Haushaltsgrundsätzegesetzes in die §§ 29 und 31 der Landeshaushaltsordnung übernommen. Die Finanzplanung ist nur von der Landesregierung, nicht aber vom Parlament zu beschließen. Die insoweit relativierten Finanzplanungen gelten nicht nur für die von einander grundsätzlich unabhängigen Finanzwirtschaften des Bundes und der Länder; sie sollen auch eine Grundlage für die jeweilige Neuverteilung der Umsatzsteuer bilden (Art. 106, Abs. 3 Ziff. 1, Satz 2 GG). Dabei sollen die Finanzplanungen von Bund und Ländern zu einer Gesamtfinanzplanung zusammengeführt werden. Die Erwartung, daß dadurch eine Objektivierung der regelmäßigen Auseinandersetzungen erzielt werden könne, hat sich nicht erfüllt. Die Finanzplanungen des Bundes und der Länder werden vielmehr lediglich als Anspruchsbegründungen, nicht aber als objektive Entscheidungsgrundlagen anerkannt. Insofern ist eines der wichtigsten mit der grundgesetzlichen Verpflichtung zur Finanzplanung angestrebten Ziele eingeständenermaßen nicht erreicht worden.

Das hat sich offensichtlich auch auf die Einschätzung der Finanzplanung im jeweils eigenen Bereich ausgewirkt. Gewiß mag es schwierig sein, Einnahmen und

²¹ Vgl. Grundgesetz-Kommentar, a.a.O. (Anm. 22). Kommentar zu Art. 114, Rdnr. 22.

Ausgaben über den „mittelfristigen“ Zeitraum hinaus verlässlich zu veranschlagen. Der „mittelfristige“ Prognosezeitraum beträgt allerdings nur 4 Jahre, denn der 5jährige Finanzplanungszeitraum schließt das Haushaltsjahr, mit welchem die Finanzplanung vorzulegen ist, mit ein.

Selbst wenn man anerkennt, daß manche der zu berücksichtigenden Ansätze über diesen Zeitraum nur unter Vorbehalten zu beurteilen sind, lassen sich doch für den bei weitem überwiegenden Anteil der Finanzmassen die Ansätze vernünftig begründen. Es mag im politischen Ermessen liegen, inwieweit die Finanzplanung künftige politische Gewichtsveränderungen vorbereiten oder offenlassen will; in e i n e m für die langfristige Finanzwirtschaft erheblichen und für die Gesamtpolitik schicksalhaften Bereich lassen sich die Haushaltsvorbelastungen genau voraussagen. Das sind die aus der gegebenen Verschuldung erwachsenden Schuldendienstverpflichtungen sowie die unter der Annahme prinzipiell gleichartiger Deckungsverhältnisse zu berechnende Entwicklung der Neuverschuldung.

Auf diese Weise ist die (nahezu zwangsläufige) mittelfristige Entwicklung der Gesamtverschuldung zu beurteilen und die Frage zu entscheiden, unter welchen künftigen Steuererhöhungen eine planmäßige Zurückführung der Gesamtverschuldung auf ein solches Maß erreichbar ist, nach welchem wieder ein Spielraum für originäre politische Entscheidungen gewonnen werden kann. Eine solche „realistische Finanz- und Tilgungsplanung“ könnte aber auch sichtbar machen, daß ein konkreter Plan, den Schuldenstand je zurückzuführen, überhaupt nicht bestünde.

Um einen solchen für die Glaubwürdigkeit der Finanzpolitik verheerenden Eindruck nicht zu verfestigen, muß dem seit 1969 verfassungsrechtlich bestehenden Gebot zur Finanzplanung politisch Rechnung getragen werden. Sie muß Gegenstand der Beschlußfassung nicht nur im Kabinett, sondern auch im Landtag werden, wahrlich eine Gesamthandsaufgabe von großer Tragweite!

Als Folge einer solchen anspruchsvollen Finanzplanung könnte sich wohl eher ein Konsens über die Notwendigkeit ergeben, die Voraussetzungen und Grenzen der Kreditaufnahme gesetzlich zu regeln, nachdem sich die gegenwärtige grundgesetzliche Elementarregelung – mit voller Billigung des Bundesverfassungsgerichtes – als untaugliches Mittel gegen das Anwachsen der öffentlichen Gesamtverschuldung erwiesen hat, und dies selbst in Zeitabschnitten, in denen die Wirtschaft überbordete. Das bisher allein am Ziele der Globalsteuerung orientierte Verschuldungsmaß bedarf der Ergänzung unter langfristigen Haushaltsaspekten, die bei der jetzigen Regelung und Praxis völlig unberücksichtigt bleiben zu können scheinen. In seiner Entscheidung vom 18.04.1989 hat das Bundesverfassungsgericht zwar das von der (damaligen) Opposition angegriffene Maß der über die Investitionen hinausgehenden Netto-Neuverschuldung

gebilligt, aber mehrfach die Erfüllung des in Art. 115 GG erteilten Gesetzgebungsauftrages angemahnt und auch erkennen lassen, daß es weiterer als der bisherigen Kriterien für eine wirksame und zweckorientierte Kreditbegrenzung bedarf.

Längerfristige Politikplanung

Längerfristige Politikplanung hat, obgleich sie weniger denn je entbehrt werden kann, wie es scheint, ihre praktische Bedeutung verloren. Sie hatte ihren Höhepunkt, auch in Nordrhein-Westfalen, in dem Jahrzehnt von 1965 bis 1975 und büßte ihren Rang ein, als manche Planungsgrundlage ihre Bestandskraft unter den umstürzenden Eindrücken des Ölshocks und der ihm folgenden Konjunktur- und Staatsfinanzierungsprobleme verlor. Der Versuch, die gewiß notwendig gewordenen Korrekturen vorzunehmen, die der Planung ihre Glaubwürdigkeit wiedergegeben und das Planungssystem bestätigt hätten, wurde unterlassen.

Der Eindruck allerdings, daß nun in der Staatsverwaltung überhaupt nicht mehr geplant werde, trügt. Nach wie vor wird auf Grund einer eher vergrößerten Fülle von Fachplanungsgesetzen, aber auch ohne solche Rechtsgrundlagen „geplant“. Der Umweltschutz im weiteren Sinne ist eines der bedeutendsten Beispiele. Die dem Umweltschutz heute gestellten Aufgaben können allesamt nicht ohne weitere in die Zukunft gerichtete Entwicklungsprognosen und ohne die Planung der vorsorglichen Sicherungsmaßnahmen bewältigt werden. Die Naturschutz-, Landschaftsschutz- und Abfallbeseitigungsplanungen sind bekannte Beispiele dafür.

Die bundesgesetzliche und europarechtliche Verpflichtung, in allen kritischen Fällen künftig Umweltverträglichkeitsprüfungen vorzunehmen, führt zu nichts anderem als zu fallbezogener, fachübergreifender Planung. Unveränderte Wirkung entfalten die nach dem Landesplanungsgesetz vorgeschriebenen Gebietsentwicklungsplanungen wie die Planungen nach dem Bundesbaugesetz.

Es mehren sich die Anzeichen dafür, daß Politik künftig noch weniger als zuvor auf fachübergreifende und längerfristige Verzahnung verzichten kann. Dafür sprechen einmal die in ihren Auswirkungen oft unterschätzten Folgen öffentlicher Großinvestitionen auf dem Gebiete des Verkehrs, des Kraftwerkbaus, des Wasserbaus. Auch bei schwer zu überblickenden Strukturentscheidungen stellen sich oft unerwartet Fehlentscheidungen heraus, weil ihre Folgen nicht untersucht wurden. Eines der unwiderlegbaren Beispiele dafür ist die sich ständig weiter verschärfende Problematik des städtischen Kraftfahrzeugverkehrs. Den meisten solcher Problemfälle liegt die unterschätzte Interdependenz vielfacher Ursachen und Folgen zugrunde, die durch eine Vernetzung der Überlegungen und Entscheidungen beherrschbar wäre. Darin kommt der Weitung der Zeitdimension eine meist unterschätzte Bedeutung zu.

Wie am Beispiel der Finanzplanung zu zeigen war, reicht aus allzu naheliegenden Gründen der reale politische Zeithorizont nicht aus. Es mag ganz dahinstehen, ob eine prinzipielle Revalorisierung (all) umfassender längerfristiger Politikplanung erstrebenswert oder realisierbar ist; eines jedenfalls ist als übergeordnetes Gebot unerlässlich: bei jeder staatlichen Entscheidung die längerfristigen Folgen zu ermitteln, darzustellen und in die Entscheidungsmotivation erkennbar und nachvollziehbar einzubeziehen. Der dabei zu beachtende Zeithorizont der gewollten und der ungewollten Folgewirkungen muß zumindest soweit reichen wie die zu erwartende Lebens-, Nutzungs- und Wirkungs-dauer des konkreten Entscheidungsgegenstandes.²²

Es ist bekannt, daß die Horizonte der beabsichtigten und der unbeabsichtigten Auswirkungen sich in allen Dimensionen ausweiten. Industrie und Wirtschaftspolitik können sich der Globalisierung und Internationalisierung nicht verschließen. Die räumlichen Maßstäbe auch des politischen und Verwaltungshandelns haben sich ausgeweitet. War bei der Beschlußfassung über die Landesverfassung die Bundesrepublik der räumliche Horizont, so ist es heute Europa, sich nach Osten weitend. Im kleineren Maßstab hat die Gebiets- und Verwaltungsreform die Maßstabsvergrößerungen nachvollzogen. Es liegt in der Logik der Entwicklung, daß der Ausweitung der räumlichen Entwicklung auch die der Politik aufgegebenen zeitliche Verantwortungsdimension entsprechen muß.

Ist die verfassungsrechtliche Absicherung des Umweltschutzes ein ernsthaftes Anliegen, so kann dies nur als ein allerdings ranghohes Beispiel für das übergesetzliche Gebot einer allgemeineren überfachlichen, großräumigen und langfristigen Politikplanung gelten. Sie zu bedenken und die jeweils konkreten Entscheidungen in diese einzubetten, kann nicht eine nur der Regierung obliegende Aufgabe sein. Hier liegt die kommende große Gesamthandsaufgabe von Regierung und Parlament.

Die Landesentwicklungsplanung hat der Landtag gesetzlich als Gesamthandsaufgabe geregelt.²³ In einem landespolitischen Stadium, in welchem die wesentlichen Gegenstände der Landesgesetzgebung als befriedigend behandelt angesehen werden können und die politische Kapazität des Landtages für große Aufgaben frei ist, sollten die Grundsatzfragen der längerfristigen Zukunft des Landes und die ihr drohenden Gefahren nach gründlicher Vorbereitung politisch verhandelt werden. Das ist die der Landesregierung und dem Landtag zur gesamten Hand überantwortete Aufgabe. Daran und nicht am Tagesgeschäft werden fol-

²² Eindrucksvolle Argumentation mit Beispielen bei: Hübler, Karl-Hermann: Neue Prioritäten im Abwägungsprozeß. In: Raumforschung und Raumordnung, (1989) S. 76 ff.

²³ Gesetz zur Landesentwicklung vom 19.03.1974; ferner zum Gesamtkomplex: Depenbrock, Johannes; Reiners, Herbert: Grundlagen der Raumordnung und Landesplanung in Nordrhein-Westfalen. Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.). Dortmund 1988, (ILS-Schriften. Band 11).

gende Generationen die zeitgeschichtliche Bedeutung der landespolitischen Leistungen im letzten Jahrzehnt dieses Jahrhunderts messen.

VIII. Die Verfassungslage heute und morgen

Zum Abschluß soll eine Bilanz versucht werden, wie sich die Verfassungswirklichkeit heute darstellt und wohin die weitere Entwicklung fortschreiten könnte.

Die Effektivität der Verfassung

Das Land war, was die legitime Leistungsfähigkeit der Landesorgane und das Verfahren der politischen Willensbildung anlangt, zu allen Zeiten voll handlungsfähig. Die Verfassung hat nach dem durch Wahlen zum Ausdruck gebrachten Willen der Bevölkerung Kontinuität und Entwicklung gestattet, auf den Inhalt der Landespolitik aber, außer im Schul- und Bildungsbereich, keinen gestaltenden Einfluß genommen.

Gewaltenteilung, horizontale und vertikale Machtbalance

Von maßgebender Bedeutung ist die Frage, ob die von der Verfassung angestrebte freiheitsverbürgende Kraft der Gewaltenteilung realisiert wurde, konkreter ausgedrückt, ob die Macht zwischen den Landesorganen, zwischen dem Bunde und den Ländern so verteilt und begrenzt ist, daß ihre Balance gesichert (geblieben) ist.

Die Rechtsprechung

Die Unabhängigkeit der Rechtsprechung wurde für die Gerichtsbarkeit uneingeschränkt verwirklicht. Sie ist lediglich hinsichtlich der Bestellung der Richter von der Landesregierung „abhängig“ und im Hinblick auf die Bereitstellung der Haushaltsmittel vom Landtag und der Landesregierung.

Vereinzelt in den beiden zuletzt genannten Bereichen erhobenen Ansprüchen auf Personal- und Haushaltsautonomie wird mit Recht entgegengehalten, daß auch die Dritte Gewalt ihre Legitimation demokratisch ableiten muß. Die Mitwirkung der Richtervertretungen stellt aber einen wirkungsvollen Beitrag zur Qualifizierung der Richterauswahl dar.²⁴

Den obersten Staatsorganen des Bundes wird gelegentlich vorgehalten, das Bundesverfassungsgericht, das dann auch dazu bereit gewesen sei, für politisch ange-

²⁴ § 32 Landesrichtergesetz von 29.03.1966. In: GV. NW, (1966) S. 217 ff.

strebte Rechtskorrekturen als eine Art Obergesetzgeber in Anspruch zu nehmen.²⁵ Wie immer dies auch beurteilt wird, der Landesverfassungsgerichtsbarkeit kann ein solcher Vorhalt nicht gemacht werden. Der Verfassungsgerichtshof hat sich weise Zurückhaltung auferlegt und auch damit der Dritten Gewalt im Lande einen guten Dienst erwiesen.

Über die Verfassungsrechtslage hinaus geht die der Staatsanwaltschaft von der Praxis der Landesregierung grundsätzlich gewährte Weisungsfreiheit.

Zusammenfassend kann gesagt werden, daß das Maß der der Rechtsprechenden Gewalt im Lande gewährleisteten Unabhängigkeit alle ernsthaft zu stellenden verfassungsrechtlichen Ansprüche erfüllt.

Die Machtbalance zwischen Landtag und Landesregierung

Die Wirkungsmöglichkeiten des Landtages wurden dadurch eingeschränkt, daß der Bund Gesetzgebungskompetenzen in Anspruch nahm. In dieselbe Richtung wirken die europarechtlichen Regelungskompetenzen.

Die Einführung der Gemeinschaftsaufgaben und der Bundesinvestitionshilfen hat sich für die Landeskompetenzen doppelt ungünstig ausgewirkt, insofern als sowohl die Landesgesetzgebung betroffen ist als auch die Landesexekutive stärkeren Bindungen durch den Bund und die übrigen Länder unterworfen wird.

Demgegenüber hat die Landesregierung durch die breite Entfaltung der administrativen Selbstkoordination der Länder („Dritte Ebene“) und Bund-Länder-Koordination („Vierte Ebene“) an Außeneinfluß gewonnen und an Binneneinfluß insofern, als gewollte oder ungewollte Präjudizierungen zu Lasten des Landtages bewirkt werden können. Diese verfassungspolitisch unerwünschte Wirkung kann und sollte durch verstärkten Informationsaustausch begrenzt werden.

Bei der Beurteilung der „horizontalen Machtbalance“ stehen somit einer deutlichen Minderung der Gesetzgebungskompetenzen gewisse Verstärkungen des Exekutiveinflusses auf der „dritten und vierten“ Ebene gegenüber. Durch die zumindest quantitative Schärfung der vom Landtag ausgeübten Kontrollrechte gegenüber der Landesregierung mag ein Ausgleich zu den abgemagerten Gesetzgebungsaufgaben gebildet werden, so daß im Ergebnis die „horizontale“ Machtbalance zwischen dem Landtag und der Landesregierung als ausgeglichen angesehen werden kann.

²⁵ Vgl. Wassermann, Rudolf, a.a.O. (Anm. 18), S. 30 ff.

Die bundesstaatliche Machtbalance

Weniger positiv ist die Frage zu beantworten, ob auch die vertikale Machtbalance, also zwischen dem Bunde und dem Lande, noch in genügendem Maße wirkt; die bisher eingetretene Einschränkung der Ländergesetzgebung erscheint irreparabel.

Die Länder haben sich bereits in den siebziger Jahren und seither wiederholt mit den Konsequenzen der eingetretenen Veränderungen befaßt. Auf Regierungs- und Parlamentsebene besteht grundsätzlich Übereinstimmung, daß infolge der Zentralisation die Kompetenzsubstanz der Länder im Kern betroffen und daß eine weitere Schwächung der Landeskompetenzen nicht mehr hinzunehmen sei. Keine völlige Übereinstimmung besteht jedoch in der Entschlossenheit, die Gemeinschaftsaufgaben wieder aufzuheben und Kompetenzverlagerungen zurückzunehmen. Die Gründe dafür liegen in der Besorgnis, auf geeignete Weise Mittel in entsprechender Höhe als Ersatz für die ausfallenden Bundesmittel zu sichern. Die finanzwirtschaftliche Bedeutung wird daran deutlich, daß im groben Durchschnitt die Hälfte der in den Ländern investierten Mittel nicht mehr der vollen Landesdisposition unterliegt. Da aus der Sicht des Bundes eine Tendenzwende gewiß nicht gefördert wird, muß damit gerechnet werden, daß die eingetretenen Kompetenzverluste einstweilen Bestand behalten werden. Die Beeinträchtigung der Landeshoheit durch die Europagesetzgebung wird fortschreiten.

Es ist die Nagelprobe geboten, ob nach alledem die Länder noch ihre Eigenstaatlichkeit im verfassungsrechtlichen Sinne besitzen oder diese einzubüßen befürchten müssen.

Eigenstaatlichkeit des Landes

Bei den anfänglichen Verfassungsberatungen war noch umstritten, ob für das Land die Qualität eines Staates überhaupt angestrebt werden sollte. Dagegen wandten sich die unitarisch orientierten Sozialdemokraten. Nach der schließlich getroffenen Entscheidung schrieb der sozialdemokratische Vorsitzende des Verfassungsausschusses Werner Jacobi, „daß den Ländern durch das Grundgesetz in erheblichem Umfange staatliche Aufgaben zugefallen sind. Sie gelten als Staaten, wenn auch mit geminderter Macht“. Und um eine stärker unitarisch ausgerichtete Entwicklung möglichst doch noch offenzuhalten, erklärte Werner Jacobi „die Bezeichnung des Landes als Gliedstaat von praktisch geringem Belang und kaum eine Gefahr für eine etwa notwendig werdende weitere politische Entwicklung.“²⁶ Diese ist nun, wie dargestellt, tatsächlich eingetreten, „die Tendenz zum unitarischen Bundesstaat ist unverkennbar“ geworden.²⁷

²⁶ Jacobi, Werner: Die Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen mit dem Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Köln 1950, S. 10.

²⁷ Vgl. Gumbelt, Manfred: Kommentar zu Art. 30, Rdnr. 1. In: Grundgesetzkommentar. Münch, Ingo von (Hrsg.), a.a.O.

Die Frage ist, ob das Land nach den erlittenen Kompetenzverlusten noch den vom Grundgesetz für die Länder vorausgesetzten Staatsbegriff erfüllt. Das Bundesverfassungsgericht mißt diesen Begriff an der Verfassungsautonomie, der Finanzautonomie und einem Mindestbestand an eigenen Aufgaben.²⁸

Daß das Land im Rahmen des Grundgesetzes unverändert seine Verfassungsautonomie in vollem Umfange behalten hat, ist am wenigsten umstritten. Die Länder besitzen gewiß keine volle Finanzautonomie, weil sie keine umfassende Gesetzgebungshoheit für die Masse des Steueraufkommens haben; doch gebührt ihnen nach dem Grundgesetz die Hälfte der Einkommen- und Körperschaftsteuer. Ihr Anteil an der Umsatzsteuer ist alle zwei Jahre neu festzusetzen. Da diese jedesmal wieder heftig umstrittene Entscheidung der Zustimmung des Bundesrates bedarf, ist im Ergebnis die Finanzautonomie der Länder als noch gegeben anzusehen.

Am schwierigsten ist auch im Blick der eben hier eingetretenen Veränderungen die Frage nach dem noch vorhandenen Mindestbestand an Aufgaben zu beurteilen. Wenn die Kompetenzverluste bei der Gesetzgebung auch ganz erheblich sind, so ist doch die Vollzugs- und Verwaltungskompetenz so gut wie unangetastet verblieben. So kann man auch einen den Staatsbegriff ausfüllenden Kernbestand an eigenen Aufgaben noch als erfüllt ansehen. Entscheidend ist das ungeschmälerte Recht des Landes, wesentliche Entscheidungen für seine langfristige Entwicklung autonom treffen zu können.

Trotz der vielfachen in der politischen Debatte und in der Literatur geäußerten Bedenken ist der Verlust der Eigenstaatlichkeit noch nicht eingetreten; doch könnten weitere gewichtige Kompetenzeinbußen, etwa durch die Europarechtsetzung, zu diesem höchst bedenklichen Ergebnis führen. Dies muß entweder durch eine wirksame Begrenzung solcher supranationalen Eingriffe oder durch kompensierende Maßnahmen der Reföderalisierung ausgeglichen werden, z. B. durch die Verstärkung von Mitwirkungsrechten der Länder.

Landesbewußtsein

Das Staatsbewußtsein im Lande Nordrhein-Westfalen hat sich zunächst zögernd entwickelt. In sehr behutsamer Weise hat die anfangs zurückhaltende staatliche Repräsentation dieser Stimmungslage in der Bevölkerung Rechnung getragen.

Das gilt auch für die zunächst äußerst bescheidene bauliche Unterbringung der Staatsorgane, im besonderen des Landtages und der Landesregierung. Hier hat das Land sein aus anderthalb preußischen Provinzen legitimiertes Erbe nicht ausgeschlagen.

²⁸ Vgl. BVerfGE. Band 34. S. 9 ff. und Band 64. S. 301 ff.

Dem maßvollen Geltungsanspruch vor allem ist es zuzuschreiben, daß die Bevölkerung sich in zunehmendem Maße dem Lande verbunden fühlt. Obgleich ihm keine gewachsene landsmannschaftliche Geschlossenheit zugrundeliegt, herrscht in der Bevölkerung die Gewißheit des Landesbestandes vor. Daran wird deutlich, daß die politische Bedeutung des Landes von der Bevölkerung kaum an den verfassungsrechtlichen Veränderungen gemessen wird. Vermutlich wurden diese Entwicklungen nicht einmal wahrgenommen.

IX. Zum Abschluß

Die verfassungsrechtlichen Strukturen haben sich in Nordrhein-Westfalen in 40 Jahren nicht nur in Details geändert. Am gewichtigsten ist der Wandel im föderativen System mit den dargestellten erheblichen Kompetenzeinbußen des Landes, die die Eigenstaatlichkeit des Landes auf Sicht gefährdet erscheinen lassen. Dem föderativen System der Bundesrepublik, welches ein zentralstaatliches Übergewicht begrenzt, kommt auch im Blick auf die Vereinigung der DDR mit der Bundesrepublik besondere Bedeutung zu, nicht zuletzt, um erst jüngst wieder genährte Besorgnisse unserer europäischen Nachbarn zu entkräften.

In diesem Sinne kommt einer mit der Vereinigung wirksam werdenden Reföderalisierung und der Schaffung leistungsfähiger ostdeutscher Bundesländer eine große, auch im Außenverhältnis Vertrauen fördernde Wirkung zu. Den beginnenden verfassungsrechtlichen Verhandlungen über die Vereinigungsfragen, an denen auch die Bundesländer beteiligt zu werden beanspruchen, ist damit eine doppelte Aufgabe gestellt: Die Herausforderungen, die der Beginn dieses Jahrzehnts an die Deutschen in Bund und Ländern, in Ost und West stellt, sind der Gründung der Bundesrepublik und der Schaffung des Grundgesetzes ebenbürtig.