

Werner Reutter

Zur Zukunft des Landes- parlamentarismus

Der Landtag Nordrhein-Westfalen
im Bundesländervergleich



Springer VS

Zur Zukunft des Landesparlamentarismus

Werner Reutter

Zur Zukunft des Landesparlamentarismus

Der Landtag Nordrhein-Westfalen im
Bundesländervergleich

PD Dr. Werner Reutter
Humboldt-Universität zu Berlin
Deutschland

ISBN 978-3-658-04581-4 ISBN 978-3-658-04582-1 (eBook)
DOI 10.1007/978-3-658-04582-1

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Springer VS

© Springer Fachmedien Wiesbaden 2013

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Lektorat: Jan Treibel, Stefanie Loyal

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Springer VS ist eine Marke von Springer DE. Springer DE ist Teil der Fachverlagsgruppe Springer Science+Business Media
www.springer-vs.de

Vorbemerkung

Die vorliegende Studie stellt die überarbeitete Fassung eines Gutachtens dar, das ich für den Landtag von Nordrhein-Westfalen (NRW) angefertigt und in einer Arbeitsgruppe des Landtags im Juni 2013 vorgestellt habe. Auftraggeber der Studie war das Land Nordrhein-Westfalen, vertreten durch den Leiter der Abteilung I der Landtagsverwaltung, Dr. Hans-Josef Thesling. Ich danke dem Landtag NRW – insbesondere Dr. Hans-Josef Thesling – für den Auftrag, den Mitgliedern der Arbeitsgruppe für die anregende Diskussion und Peter Rütters für Hinweise und Kritik. Außerdem zu danken habe ich Dr. Andreas Beierwaltes – er hat die Untersuchung in das Programm des Verlages Springer VS aufgenommen – sowie Stefanie Loyal, die die Fertigstellung ebenso kenntnisreich wie geduldig betreut hat.

Der Anlass der Untersuchung verweist darauf, dass der Band auch Handlungsempfehlung sein will. Zumindest richtet er sich nicht nur an ein fachwissenschaftliches Publikum, sondern ebenso an politische Entscheidungsträger. Unterstellt ist damit ein Doppeltes: Die Landesparlamente haben eine Zukunft. Und die Zukunft ist gestaltbar!

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	1
2	Der Landtag Nordrhein-Westfalen im Bundesländervergleich	9
2.1	Institution: Organisation und Strukturen	9
2.1.1	Größe, Leitungsorgane und Ressourcen	10
2.1.2	Arbeits- und Redeparlament: Ausschüsse und Plenum	23
2.1.3	Fraktionen im Landesparlament	31
2.2	Personal: die Abgeordneten	34
2.2.1	Selbst- und Repräsentationsverständnis	34
2.2.2	Soziale Zusammensetzung	36
2.2.3	Politik als Beruf und Berufung	43
2.3	Performanz: landesparlamentarische Aufgaben und ihre Erfüllung	46
2.3.1	Wahl- und Kurationsfunktion	49
2.3.2	Gesetzgebung	63
2.3.3	Kontrolle: Frage- und Auskunftsrechte, Petitionswesen	71
2.4	Der Landtag NRW im Bundesländervergleich: zusammenfassende Betrachtung	83
3	Landesparlamentarismus und demokratische Repräsentation	85
3.1	„Standing for“: Repräsentationsfähigkeit „nach unten“	89
3.1.1	Direkte Demokratie und Landesparlamente	90
3.1.2	Landesparlamente und digitale Demokratie	99

3.2	„Acting For“: Repräsentationsfähigkeit „nach oben“	105
3.2.1	Mandatierung von Regierungen	106
3.2.2	Landesparlamente und Europa: Informationsrechte, Europaausschüsse und Subsidiaritätskontrolle	108
3.2.3	Mehrebenenparlamentarismus und Demokratie	113
4	Schlussfolgerungen: zur Zukunft des Landesparlamentarismus	117
	Quellen- und Literaturverzeichnis (ohne Parlamentaria)	121

Verzeichnis der Abkürzungen

Abs.	Absatz
a. F.	alte Fassung
APuZ	Aus Politik und Zeitgeschichte
Art.	Artikel
B90/Gr	Bündnis 90/Die Grünen
BAY	Bayern
BayVerf	Verfassung des Freistaates Bayern
BB	Brandenburg
BbgVerf	Verfassung von Brandenburg
Bd.	Band
BER	Berlin
BremVerf	Verfassung der Freien Hansestadt Bremen
bspw.	beispielsweise
BTag	Bundestag
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BW	Baden-Württemberg
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
CSU	Christlich Soziale Union
d. h.	das heißt
Drs.	Drucksache
DVU	Deutsche Volksunion
et al.	et alii
EU	Europäische Union
f.	folgende
FDP	Freie Demokratische Partei
ff.	folgende

GBL.	Gesetzblatt
GG	Grundgesetz
ggfs.	gegebenenfalls
GO	Geschäftsordnung
GR	Die Grünen
GRÜNE	Bündnis 90/Die Grünen
HB	Hansestadt Bremen
HES	Hessen
HH	Hansestadt Hamburg
HmbVerf	Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg
Hrsg.	Herausgeber
hrsgg. v.	herausgegeben von
i. d. F.	in der Fassung
i. V. m.	in Verbindung mit
Jg.	Jahrgang
k. A.	keine Angabe
LVerf	Landesverfassung
MdL	Mitglied des Landtages
Mio.	Million(en)
MV	Mecklenburg-Vorpommern
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
NDS	Niedersachsen
NPD	Nationaldemokratische Partei Deutschlands
Nr.	Nummer
NRW	Nordrhein-Westfalen
NRWVerf	Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen
PDS	Partei des Demokratischen Sozialismus
Pl. Pr.	Plenarprotokoll
RP	Rheinland-Pfalz
S.	Seite
SH	Schleswig-Holstein
SLD	Saarland
SN	Sachsen
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
SSW	Südschleswigscher Wählerverband
ST	Sachsen-Anhalt
stellv.	stellvertretende/r
TH	Thüringen
u. ä. m.	und ähnliches mehr

u. a.	unter anderem
VB	Volksbegehren
VE	Volksentscheid
VerfBaWü	Verfassung des Landes Baden-Württemberg
vgl.	vergleiche
v. H.	vom Hundert
VI	Volksinitiative
WP	Wahlperiode
z. B.	zum Beispiel
z. T.	zum Teil

Abbildungsverzeichnis

Abb. 2.1	Gesetzliche und tatsächliche Anzahl der Mandate im Landtag Nordrhein-Westfalen (absolut; 1947 bis 2012)	14
Abb. 2.2	Ausgaben für den Landtag NRW (2001–2013; nominell und real; Basisjahr = 2001)	22
Abb. 2.3	Öffentliche Anhörungen im Landtag NRW (1966–2012)	27
Abb. 2.4	Zufriedenheit mit der Abgeordnetentätigkeit (2007, in Prozent)	35
Abb. 2.5	Gesetzestätigkeit des Landtages NRW (1947–2010)	70

Verzeichnis der Tabellen

Tab. 2.1	Wahlperioden der Landesparlamente seit 1946 (Stand: Jan. 2014)	11
Tab. 2.2	Länge der Wahlperioden und Anzahl der Mandate (erste und aktuelle Wahlperiode; Stand: Dezember 2013)	12
Tab. 2.3	Einwohner, Wahlberechtigte und Anzahl der gesetzlich vorgesehenen Sitze im Landtag NRW (1950 bis 2012)	15
Tab. 2.4	Einwohner, Wahlberechtigte, Abgeordnete (Stand: Dezember 2013)	16
Tab. 2.5	„Formales“ und „aktualisiertes“ Repräsentationsniveau in NRW (1950–2012)	17
Tab. 2.6	Anzahl der Abgeordneten und Fraktionen sowie Zusammensetzung der Leitungsorgane in Landesparlamenten (Stand: Dezember 2006)	18
Tab. 2.7	Strukturdaten zu Verwaltungen von Landesparlamenten (Stand: 2004 und 2013)	19
Tab. 2.8	Strukturdaten zu Ausgaben von Landesparlamenten (2004 und 2013)	21
Tab. 2.9	Landesparlamente: Plenar- und Ausschusssitzungen, Anzahl der Kommissionen, der Fachausschüsse und der Kabinettsressorts	26
Tab. 2.10	Namentliche Abstimmungen in Landesparlamenten	29
Tab. 2.11	Anzahl der Plenarsitzungen in ausgewählten Landesparlamenten	30
Tab. 2.12	Fraktionsgeschlossenheit und Fraktionsdisziplin im Landtag NRW (2007, in Prozent)	32
Tab. 2.13	Fraktionskohäsion im Landtag NRW (14. und 15. WP)	33
Tab. 2.14	Einstellungen zur Fraktionsgeschlossenheit und zur Fraktionsdisziplin als Norm nach Fraktion und Landesparlament (2007, in Prozent)	37

Tab. 2.15	Repräsentationsverständnis der Abgeordneten (2007, in Prozent)	38
Tab. 2.16	Frauenanteile in Landesparlamenten (Durchschnittswerte, in Prozent)	39
Tab. 2.17	Altersstruktur der Abgeordneten im Landtag NRW (12.–16. WP, absolut und in Prozent)	40
Tab. 2.18	Altersstruktur der Abgeordneten in den deutschen Landesparlamenten (1990 bis 2005, in Prozent)	40
Tab. 2.19	Berufsstruktur der Abgeordneten und der Landesbevölkerungen (Durchschnittswerte, 1990–2005)	41
Tab. 2.20	Berufsstruktur der Abgeordneten im Landtag NRW (1995–2012)	42
Tab. 2.21	Zeitbudgets von Landtagsabgeordneten in Bayern, Berlin und in ostdeutschen Landtagen (in Wochenstunden)	45
Tab. 2.22	Abgeordnetentätigkeit im Vergleich mit dem Vorberuf (in Prozent; 2007)	45
Tab. 2.23	Neuparlamentarier und Verweildauer (in Wahlperioden) in ausgewählten Landesparlamenten	47
Tab. 2.24	Landesparlamente und Landesregierungen: verfassungsrechtliche Regelungen (Stand: 2013)	50
Tab. 2.25	Notwendige Mehrheiten in Landesparlamenten für die Regierungsbildung	51
Tab. 2.26	Wahlverfahren, Mehrheitserfordernisse und Fristen für die Wahl von Landesregierungen	54
Tab. 2.27	„Parlamentsfärbung“ der Kabinette in NRW (1947–2012)	55
Tab. 2.28	Dauer der Regierungsbildung in NRW (1947–2012)	56
Tab. 2.29	Dauer der Regierungsbildung nach der letzten Landtagswahl (Stand: Dezember 2013)	57
Tab. 2.30	Regierungsformate und Regierungsdauer (in Monaten; Stand: Juli 2007)	59
Tab. 2.31	Anzahl der Regierungschefs und der Kabinette (Jahre im Amt; Stand: Dezember 2012)	60
Tab. 2.32	Selbstaufösungen von Landesparlamenten (1946–2013)	62
Tab. 2.33	Eingebrachte und verkündete Gesetze und Anzahl der Lesungen im Landtag NRW (12. bis 15. Wahlperiode)	65
Tab. 2.34	Eingebrachte und verkündete Gesetze in NRW (12. bis 15. WP)	66

Tab. 2.35	Eingebrachte und verabschiedete Gesetze in ausgewählten Landesparlamenten (abs. und in Prozent, variierende Perioden)	67
Tab. 2.36	Von Fraktionen eingebrachte Gesetze im Landtag NRW (12.–15. WP)	67
Tab. 2.37	Anzahl der verabschiedeten Gesetze in ausgewählten Landesparlamenten (nach Wahlperioden)	69
Tab. 2.38	Mündliche Anfragen in ausgewählten Landesparlamenten	73
Tab. 2.39	Kleine Anfragen in ausgewählten Landesparlamenten (alte Bundesländer)	75
Tab. 2.40	Große Anfragen in ausgewählten Landesparlamenten (alte Bundesländer)	77
Tab. 2.41	Aktuelle Stunden/Debatten in ausgewählten Landesparlamenten	78
Tab. 2.42	Auskunfts- und Fragerechte sowie Aktuelle Stunden (unterschiedliche Perioden, im Jahresdurchschnitt)	79
Tab. 2.43	Auskunfts- und Fragerechte in ausgewählten Landesparlamenten (absolut und in Prozent; unterteilt nach Regierungs- und Oppositionsfraktionen)	80
Tab. 2.44	Eingereichte Petitionen in ausgewählten Bundesländern	82
Tab. 3.1	Direkte Volksrechte in den Bundesländern	91
Tab. 3.2	Regelungen zu Volksinitiativen in den deutschen Bundesländern	92
Tab. 3.3	Verfahrensregeln für Volksbegehren und Volksentscheide in den Bundesländern	93
Tab. 3.4	Volksinitiativen (VI), Volksbegehren (VB) und Volksentscheide (VE) in den Bundesländern (1946–2011)	95
Tab. 3.5	Direktdemokratische Verfahren sowie Volkspetitionen in den Bundesländern (1946–2011; nach Perioden)	96
Tab. 3.6	Beteiligung bei Volksentscheiden aufgrund von Volksbegehren (1946–2011)	97
Tab. 3.7	Mitwirkungsrechte der Landesparlamente in EU-Angelegenheiten (Stand: August 2011)	110

Landesparlamente haben ihre Zukunft hinter sich! Das jedenfalls ist die ganz überwiegende Auffassung sowohl in der politischen Publizistik als auch in der einschlägigen wissenschaftlichen Literatur. Wie meist vertritt Hans-Herbert von Arnim auch in dieser Debatte eine Radikalposition. Für ihn ist – jedenfalls „bei Lichte“ besehen – der Landesparlamentarismus bereits abgeschafft.¹ Für von Arnim erfüllen Landesparlamente keine substanziellen Aufgaben; sie laufen im Grunde leer und dienen nur noch dazu, Politikern Einkünfte und Pfründe zu verschaffen. Dies mag in der pointierten Radikalität, wie sie von Arnim stets zu eigen ist, übertrieben erscheinen, und zu Recht wirft man von Arnim vor, dass er mit seiner Kritik weit über das Ziel hinausschießt und dadurch Parteien-, Parlaments- und sogar Demokratieverdrossenheit stärkt. Doch auch weniger radikale Autoren zeichnen von der Gegenwart der Landesparlamente ein düsteres Bild, das sich noch mehr verdunkelt, wenn es die Zukunft zeigen soll.² Umfragen bestätigen diese kritischen Positionen. Danach hatten 2013 lediglich 39% von 1001 befragten wahlberechtigten Bürgern und Bürgerinnen in Nordrhein-Westfalen „großes Vertrauen“ in den Landtag.³

Ungeachtet dieser verbreiteten Auffassungen, die den Landesparlamenten seit Mitte der 1950er Jahre einen gestaltenden Einfluss auf die Landespolitik absprechen und ihnen keine Zukunft einräumen, bestehen diese regionalen Vertretungskörperschaften weiterhin. Sie haben sogar, wie die weitere Untersuchung zeigen wird, in mancherlei Hinsicht Kompetenzen gewinnen können. In diesem Auseinandertreten von wissenschaftlich diagnostizierter Einflusslosigkeit der Landesparlamente einerseits und deren Beharrungsvermögen andererseits spiegelt sich aber keineswegs nur die Schwierigkeit, diese Institutionen adäquat einzuordnen und zu bewerten. Vielmehr zeigt sich darin auch, dass Landesparlamente durchaus

¹ H.H. v. Arnim, *Vom schönen Schein* 2002, S. 162.

² Vgl. dazu: W. Reutter, *Föderalismus* 2008, S. 22 ff. m. w. N.

³ Forsa, *Das Land* 2013, S. 2 und 9.