Regierungsforschung.de
Das wissenschaftliche Online-Magazin
der NRW School of Governance

Karl-Rudolf Korte, Martin Florack, Timo Grunden

Regieren in Nordrhein-Westfalen

Kernbereiche des Regierungssystems: Verfassungs-institutionen und formelles Regieren

Redaktion
Matthias Bianchi, M.A.
Tel. +49 (0) 203 / 379 - 2706
Fax +49 (0) 203 / 379 - 3179
matthias.bianchi@uni-due.de

Wissenschaftliche Koordination
Kristina Weissenbach, M.A.
Tel. +49 (0) 203 / 379 - 3742
Fax +49 (0) 203 / 379 - 3179
kristina.weissenbach@uni-due.de

Sekretariat
Anita Weber
Tel. +49 (0) 203 / 379 - 2045
Fax +49 (0) 203 / 379 - 3179
anita.weber@uni-due.de

Herausgeber (V.i.S.d.P.)
Univ.-Prof. Dr. Karl-Rudolf Korte

Redaktionsanschrift
Redaktion Regierungsforschung.de
NRW School of Governance
Institut für Politikwissenschaft
Lotharstraße 53
47057 Duisburg
Tel. +49 (0) 203 / 379 - 2706
Fax +49 (0) 203 / 379 – 3179
redaktion@regierungsforschung.de

www.nrwschool.de
www.forschungsgruppe-regieren.de
www.politik.uni-duisburg-essen.de

NRW School of Governance
www.nrwschool.de

UNIVERSITÄT DUISBURG ESSEN

2.3 Kernbereiche des Regierungssystems: Verfassungsinstitutionen und formelles Regieren

Nach der Charakterisierung der politischen Kultur, des Parteien- und Wahlsystems sowie des Wählerverhaltens der Bürger in NRW sollen nun die Kernbereiche des Regierungssystems vorgestellt werden. Dabei orientieren wir uns an den in der Landesverfassung fixierten Verfassungsinstitutionen. So können wir wichtige Kraft- und Machtzentren des formellen Regierens herausarbeiten.

Landesverfassung

„Nordrhein-Westfalen ist ein Bestandteil der Deutschen Demokratischen Republik.“ Mit dieser bemerkenswerten Feststellung begann der erste Entwurf einer Verfassung für NRW, der im Winter 1946/47 im nordrhein-westfälischen Landtag beraten wurde (v. Alemann/Brandenburg 2000: 79). Dass die Deutsche Demokratische Republik unter diesem Namen nur zwei Jahre später auf dem Boden der sowjetisch besetzten Zone tatsächlich existieren würde, NRW jedoch ein Land der Bundesrepublik Deutschland sein würde, ahnte damals wohl keiner der Abgeordneten im Theatersaal der Henkelwerke.

Allein die Gründung des Landes Nordrhein-Westfalen war schon eine Überraschung gewesen (nachfolgend Andersen/Bovermann 2004: 307-309; Brunn/Reulecke 1996: 26-35). Am 17. Juli 1946 hatte die britische Militärregierung, die die zonale Verwaltungshoheit über das Gebiet des späteren Bundeslandes besaß, die Öffentlichkeit über ihre Entscheidung vom 21. Juni 1946 informiert, die nördliche Rheinprovinz mit der vormals ebenfalls preußischen Provinz Westfalen zu einem Bundesland zusammenzulegen.[6] Die seit Ende 1945 bestehenden Provinzialräte in beiden Provinzen wurden folglich abgeschafft. An ihrer Stelle beriefen die Briten einen nordrhein-westfälischen Landtag, der am 2. Oktober 1946 zur konstituierenden Sitzung im Düsseldorfer Opernhaus zusammentrat. Die Entscheidung für das rheinische Düsseldorf als Sitz des Landtages ging ebenfalls auf die Briten zurück. Die Ernennung des bisherigen Chefs der westfälischen Provinzialverwaltung Rudolf Amelunxen zum ersten Ministerpräsidenten des Landes kann als Kompensation für die Entscheidung zugunsten Düsseldorfs gewertet werden. Hauptaufgabe des Landtages, der zuerst im Düsseldorfer Opern- und später im Ständehaus tagte, sollte die Ausarbeitung einer Landesverfassung sein. Schon im Winter 1946/47 wurde der oben genannte erste Entwurf vorgelegt.

Aber auch ohne die vermeintliche Anschlussbekundung an die 1949 gegründete DDR, war dem ersten Verfassungsentwurf kein Erfolg vergönnt. Dasselbe Schicksal ereilte eine Reihe weiterer Entwürfe, die dem 14-köpfigen Verfassungsausschuss des Landtages vorgelegt wurden. Die im Landtag vertretenen Parteien hatten sich über den Inhalt der Verfassung so zerstritten, dass sie es schließlich vorzogen, ihre Verabschiedung auf die Zeit nach Inkrafttreten des Grundgesetzes zu verschieben.

So trat die „verspätete Verfassung“ (Andersen/Bovermann 2004: 309) erst 1950 und damit nach der Gründung der Bundesrepublik in Kraft. Sowohl die Abstimmung am 6. Juni 1950 im Landtag mit 110 zu 97 Stimmen, als auch die Volksabstimmung am 18. Juni 1950 mit 3,6 gegen 2,2 Millionen Stimmen bei einer halben Million ungültiger Stimmen, fiel nur knapp zugunsten des vorgelegten Entwurfes aus. Durchgesetzt hatte sich damit der Verfassungsentwurf des seit Juni 1947 amtierenden Ministerpräsidenten Karl Arnold (CDU)[7], der stark durch die „Grundsätzlichen Darlegungen und Forderungen zur Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen“ der Erzbischöfe von Köln und Paderborn beeinflusst war (Dästner 2002: 16f).

---

6 Im Januar 1947 kam das bereits im April 1945 gegründete Land Lippe hinzu und gab damit NRW seine heutige geografische Gestalt.

7 Die erste Wahl des nordrhein-westfälischen Landtages fand am 20. April 1947 statt.

Nicht zuletzt aufgrund des „verspäteten“ Verfassungsbeschlusses zeigen sich zahlreiche Analogien und Anknüpfungspunkte zum seit 1949 geltenden Grundgesetz. So verzichtete die neue Landesverfassung auf einen eigenen Grundrechtskatalog und erklärte vielmehr die im Grundgesetz fixierten Grund- und staatsbürgerlichen Rechte zu unmittelbar geltendem Landesrecht (Art. 4 LV). Im Staatsaufbau und in der Konstruktion der Verfassungsorgane zeigt sich eine klare Analogie zur Bundesebene. Wie das Grundgesetz etabliert die Landesverfassung mit der Abhängigkeit des Ministerpräsidenten von der Landtagsmehrheit ein eindeutig parlamentarisches Regierungssystem (Steffani 1979). „Die nordrhein-westfälische Verfassung geht [dabei] sogar einen Schritt weiter in Richtung parlamentarisches Regierungssystem, insofern der Ministerpräsident aus der Mitte des Landtags heraus gewählt werden muss“ (Andersen/Bovermann 2004: 309). Insgesamt weist das politische System des Landes somit klare Parallelen zur Bundespolitik auf. Diese zeigen sich besonders deutlich in der Konstruktion und dem Zusammenspiel der drei Verfassungsorgane Landtag, Landesregierung und Verfassungsgerichtshof.

Allerdings beinhaltet der Verfassungstext auch einige wichtige Abweichungen. Beispielsweise „erschöpft sich die Landesverfassung nicht in einem schlichten Organisationsstatut über das Zusammenwirken der Verfassungsorgane des Landes. Sie erfasst mit ihren Regelungen die Thematik von Staat und Gesellschaft, die Lebenskreise der Arbeit und des Sozialen, des Schulwesens und der Wissenschaft, der Kultur und der Kirchen“ (Dästner 2002: 20). Der diese „Ordnung des Gemeinschaftslebens“ umfassende zweite Teil der Landesverfassung ist der Darstellung der Verfassungsorgane im dritten Teil sogar vorgeschaltet. Einige im zweiten Teil enthaltene Besonderheiten, wie beispielsweise die Förderung der Kleingärtnerei oder die Überführung von Schlüsselindustrien in Gemeineigentum, muten aus heutiger Sicht allerdings anachronistisch an.

Zentraler – im Hinblick auf das politische System des Landes – ist jedoch eine Ergänzung der Landesverfassung um direktdemokratische Elemente politischer Partizipation. Abweichend vom Grundgesetz, und auch im Unterschied zu anderen „verspäteten Landesverfassungen“, wird der Landtag nicht zum alleinigen Gesetzgeber erhoben, sondern auch Volksbegehren und Volksentscheid verfassungsrechtlich als erweiterte Partizipationsmöglichkeiten der Bürger festgeschrieben (Art. 2 LV). Schließlich ermöglicht die Landesverfassung eine Selbstauflösung des Landtages durch die absolute Mehrheit seiner Mitglieder (Art. 35 LV). Der Landtag besitzt damit ein Recht, welches dem Bundestag nicht zur Verfügung steht. Bisher hat das Parlament jedoch keinen Gebrauch von seinem Selbstauflösungsrecht gemacht.

Landtag

Der Landtag ist das höchste Staatsorgan des Landes und wird als einziges Verfassungsorgan für fünf Jahre direkt vom Volk gewählt (Art. 34 LV). Die Wahl der Abgeordneten erfolgt nach den Grundsätzen der allgemeinen, gleichen, unmittelbaren, geheimen und freien Wahl (Art. 31, Abs. 1 LV; vgl. Kapitel 2.2). Die Wahlperiode wurde erst zur Landtagswahl 1970 von vier auf fünf Jahre verlängert. Der neu gewählte Landtag muss sich spätestens 20 Tage nach seiner Wahl konstituieren. Mit dieser ersten Sitzung beginnt dann die neue Legislaturperiode. Die Geschäftsordnung des Landtages, in der über Verfassungs- und Gesetzesvorschriften hinaus die Arbeitsweise, die Struktur und die Gremien der Selbstverwaltung des Landtages festgelegt sind, gilt jeweils nur für die Dauer einer Wahlperiode und muss vom Landtag nach seiner Wahl erneut verabschiedet werden (Dästner 2002: 155; nachfolgend Andersen/Bovermann 2004: 318-320; Präsident des Landtags: 2002).

Struktur und Organisation

Die einzelnen Abgeordneten besitzen ein freies Mandat und sind nicht an Aufträge gebunden, sondern „stimmen nach ihrer freien, nur durch die Rücksicht auf das Volkswohl bestimmten Überzeugung“ ab (Art. 30, Abs. 2 LV). Zudem räumt die Landesverfassung den Abgeordneten parlamentarische Indemnität, Immunität und ein Zeugnisverweigerungsrecht ein (Art. 47 bis 49 LV). Zwar betont die Landesverfassung die Rolle des einzelnen Abgeordneten, zentrale Bedeutung für die parlamentarische Praxis kommt jedoch vor allem den Fraktionen zu[8]. Wie der Bundestag ist auch der Landtag ein Fraktionenparlament. Nur durch diese Organisationsform kann der Landtag seine Handlungsfähigkeit wahren, die u. a. darin sichtbar wird, dass die jeweiligen Fraktionsmitglieder häufig geschlossen abstimmen. Diese Fraktionsdisziplin stellt eine gewisse Einschränkung des freien Abgeordnetenmandats dar und betont zugleich die auf die Fraktionen ausgerichtete Organisation der Parlamentsarbeit. Die Fraktionen bringen beispielsweise Gesetzesentwürfe und Anträge ein, rekrutieren Personal für Ausschüsse und bestimmen die Rednerlisten im Plenum.

In der Praxis kommt dem Plenum als Kollektivorgan des Landtages nur eine untergeordnete Bedeutung zu. Der Landtag ist, anders als der Bundes-

[8] Fraktionen sind Vereinigungen von mindestens fünf Prozent der Landtagsabgeordneten, die zumeist der gleichen Partei angehören.

tag, vor allem Arbeits-, nicht Redeparlament (vgl. zu dieser Unterscheidung Steffani 1979: 327ff). Weniger die primär auf die Öffentlichkeit zielende Debatte im Plenum, als vielmehr die Sacharbeit in den Ausschüssen macht den Kern der Parlamentsarbeit aus. Diese für die Rolle als Arbeitsparlament zentralen Landtagsausschüsse sind jedoch nur teilweise explizit in der Verfassung oder gesetzlich normiert. Dies gilt beispielsweise für den Ständigen Ausschuss (Art. 40 LV), der die Rechte der Abgeordneten gegenüber der Landesregierung wahrnimmt, solange der Landtag nicht versammelt ist (vgl. Dästner 2002: 162). Weitere rechtlich verankerte Ausschüsse sind der Petitionsausschuss (Art. 41a LV) und der Wahlprüfungsausschuss des Landtages. Die für die parlamentarische Arbeit zentralen Fachausschüsse hingegen finden keine rechtliche Erwähnung, sondern ihre Einrichtung liegt alleine in der Zuständigkeit des Landtags selber und ist in der Geschäftsordnung geregelt. In der 14. Wahlperiode hat der Landtag 19 Ausschüsse eingerichtet. Hinzu kommen in einzelnen Fällen Unterausschüsse, wie beispielsweise der für Personal im Haushalts- und Finanzausschuss. Der Zuschnitt der Ausschüsse orientiert sich zum einen an der Ressortverteilung innerhalb der Landesregierung (z. B. Ausschuss für Bauen und Verkehr; Ausschuss für Arbeit, Gesundheit und Soziales). Zum anderen gibt es jedoch auch ressortübergreifende oder inhaltlich deutlich zugespitzte Zuständigkeiten. So hat beispielsweise der Hauptausschuss in der aktuellen Legislaturperiode neben seiner Zuständigkeit für Bundes- und Verfassungsangelegenheiten die Zuständigkeit für Europa- und Medienangelegenheiten übernommen. Die im Vergleich zur Bundesebene hohe Zahl an Ausschüssen[9] unterstreicht den Charakter des Landtags als Arbeitsparlament. Aufgabe der Fachausschüsse ist vor allem die Vorbereitung der Plenarsitzungen sowie die fachliche Arbeit an Gesetzesentwürfen. Die Zusammensetzung der Ausschüsse spiegelt zugleich die parteipolitischen Kräfteverhältnisse im Landtag wider.

Sacharbeit leisten neben den Ausschüssen auch Enquêtekommissionen des Landtages, wenn auch in anderer Form. Die hierin behandelten Problemfelder sind zumeist komplexer als die Arbeitsbereiche der einzelnen Fachausschüsse. Enquêtekommissionen haben einen fest umrissenen Untersuchungsgegenstand und berichten zum Abschluss ihrer Arbeit dem Landtag in Form eines schriftlichen Berichts. Im Gegensatz zu den Fachausschüssen werden Experten hier nicht nur gehört, sondern sind gleichberechtigte Mit-

[9] In der 14. Wahlperiode wurde die Zahl der Ausschüsse gegenüber der vorherigen 13. Legislaturperiode jedoch vergleichsweise deutlich um fünf Ausschüsse reduziert.

glieder. In der 14. Wahlperiode hat der Landtag bisher zwei Enquêtekommissionen eingerichtet.[10]

Leitungsorgan des Landtages ist das Präsidium, welches ebenfalls in der Landesverfassung Erwähnung findet (Art. 38 LV). Ihm gehören neben dem Landtagspräsidenten, der traditionsgemäß von der stärksten Landtagsfraktion gestellt wird, seine Stellvertreter und 15 Schriftführer aus allen Fraktionen an. Der Landtagspräsident übt das Hausrecht und die Polizeigewalt aus, leitet die Landtagssitzungen und die Landtagsverwaltung. Diese stellt vor allem eine Dienstleistungseinrichtung für den Landtag dar.

Schließlich ist der Ältestenrat als weiteres Leitungsgremium des Landtages zu nennen. Neben den Mitgliedern des Präsidiums gehören ihm mit den Spitzenakteuren der Fraktionen – den Fraktionsvorsitzenden, den Parlamentarischen Geschäftsführern sowie wichtigen fachpolitischen Sprecher – die maßgeblichen Parlamentarier an. Als politisch wichtigstes Führungsorgan für die Parlamentsarbeit nimmt der Ältestenrat eine beratende Funktion gegenüber dem Präsidium ein, vereinbart die Tagesordnung der Plenarsitzungen und die Aufteilung der Redezeit. Zudem ist er seit 1995 in der Geschäftsordnung zum Ständigen Ausschuss des Landtages bestimmt (Dästner 2002: 162). Als politische „Clearing-Stelle“ hat er maßgeblichen Einfluss auf die parlamentarische Arbeit.

Funktionen

In Anlehnung an den klassischen Aufgabenkatalog von Walter Bagehot (Bagehot 1963: 150-151; Ismayr 2000; Rudzio 2003; Häußer 1995: 181-223) lassen sich dem Landtag vier zentrale Funktionen zuordnen:

1. Repräsentations- und Artikulationsfunktion
2. Kontrollfunktion
3. Gesetzgebungsfunktion
4. Wahlfunktion

Die erste Funktion ist die Repräsentation der Bürger und die Artikulation ihrer Interessen gegenüber dem politischen System. Wichtigen Ausdruck

---

[10] „Auswirkungen längerfristig stark steigender Preise von Öl- und Gasimporten auf die Wirtschaft und die Verbraucherinnen und Verbraucher in Nordrhein-Westfalen“ und „Chancen für Kinder – Rahmenbedingungen und Steuerungsmöglichkeiten für ein optimales Betreuungs- und Bildungsangebot in Nordrhein-Westfalen“ (http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/GB_I/I.1/EK/index.jsp, Stand: 17.03.06).

findet diese Funktion im Verhältniswahlsystem, welches – nur durch die Fünf-Prozent-Hürde eingeschränkt – eine möglichst weitgehende parteipolitische Widerspiegelung der Wählerstimmen im Landtag ermöglicht. In ihrer sozialen Zusammensetzung sind die Abgeordneten jedoch keinesfalls ein Spiegelbild der Gesellschaft. Wie die nachfolgende Tabelle deutlich macht, sind die unterschiedlichen Berufsgruppen im aktuellen Landtag insgesamt sowie zwischen den einzelnen Fraktionen ungleichmäßig repräsentiert.

Abbildung 7: Berufe der Abgeordneten (Landtag NRW / 14. Wahlperiode)

	CDU	*SPD*	*Grüne*	*FDP*	*Summe*
I. Angestellte in der Wirtschaft und in Verbänden					
Wirtschaft, Handel, Gewerbe	20	15	1	2	38
Parteien, Fraktionen	2	10	3	-	15
Verbände, Stiftungen, Vereine	1	5	1	1	8
Gewerkschaften	-	4	-	-	4
Kirchen	4	2	-	-	6
Post, Telekommunikation	2	2	-	-	4
Sonstige	1	1	-	-	2
Summe	*30*	*39*	*5*	*3*	*77*
II. Öffentlicher Dienst					
Bildung, Forschung, Lehre	11	8	2	-	21
Verwaltung	8	14	3	2	27
Gesundheit	1	2	-	1	4
Polizei	3	-	-	1	4
Sonstige	2	-	-	1	3
Summe	*25*	*24*	*5*	*5*	*59*
III. Selbständige					
Unternehmer, Kaufleute	5	1	-	2	8
Rechtsanwälte, Notare, Steuerberater	11	4	-	2	17
Landwirte	6	-	-	-	6
Architekten, Ingenieure	1	-	-	-	1
Handwerk	4	-	-	-	4
Beratende Berufe	2	1	1	-	4
Gesundheitswesen	1	-	-	-	1
Sonstige	1	1	1	-	3
Summe	*31*	*7*	*1*	*2*	*44*
IV. Hausfrauen					
Hausfrauen	2	4	-	-	*6*
V. Rentner und Pensionäre					
Rentner, Pensionäre	1	-	-	-	*1*

Eigene Darstellung. Datenquelle: Präsidentin des Landtags 2005: 88-89.

Auch Frauen sind im 14. Landtag deutlich unterrepräsentiert, wobei auch hier die Unterschiede zwischen den Fraktionen teilweise gravierend sind:

Abbildung 8: Frauenanteil (Landtag NRW / 14. Wahlperiode)

	CDU	*SPD*	*Grüne*	*FDP*	*Landtag insgesamt*
Anzahl der Abgeordneten	89	74	12	12	**187**
Anzahl der Frauen	12	31	6	2	**51**
Frauenanteil bezogen auf die jeweilige Fraktion	13,48 %	41,89 %	50,00 %	16,67 %	

Eigene Darstellung. Datenquelle: Präsidentin des Landtags 2005: 90.

Schließlich kann auch hinsichtlich der Altersstruktur nicht von einer spiegelbildlichen Repräsentation der Bevölkerung die Rede sein. Sowohl die unter 30-Jährigen als auch die über 60-Jährigen sind im Landtag unterdurchschnittlich vertreten:

Abbildung 9: Altersstruktur (Landtag NRW / 14. Wahlperiode)

Alter in Jahren	*CDU*	*Anteil in %*	*SPD*	*Anteil in %*	*Grüne*	*Anteil in %*	*FDP*	*Anteil in %*	*LT insg.*	*Anteil in %*
bis 30	1	1,12	1	1,35	0	0	1	8,33	3	1,60
31 – 40	12	13,48	12	17,57	0	0	5	41,67	29	15,51
41 – 50	17	17,98	25	33,78	9	75,00	3	25,00	54	28,88
51 – 60	48	55,06	32	41,89	3	25,00	3	25,00	86	45,99
Über 60	11	12,36	4	5,41	0	0	0	0	15	8,02
Durchschnittsalter	51,66		48,59		47,50		42,83		49,61	

Eigene Darstellung. Datenquelle: Präsidentin des Landtags 2005: 91.

Allerdings sollte dieses vermeintliche Repräsentationsdefizit nicht überbewertet werden. Kein Abgeordneter wird als Vertreter einer Berufs- oder Altersgruppe in den Landtag gewählt. Zudem wird der einzelne Abgeordnete

durch die Funktionsweisen des Fraktionsparlaments beeinflusst. Der Landtag kann daher grundsätzlich seiner Artikulationsfunktion nachkommen.

Die zweite Parlamentsfunktion ist die der politischen Kontrolle, welche der Landtag vor allem gegenüber der Landesregierung wahrnimmt. Gerade im parlamentarischen Regierungssystem liegt jedoch eine Einschränkung in der Ausübung dieser Kontrollfunktion begründet. So bilden Landesregierung und die sie tragende Parlamentsmehrheit im Wesentlichen eine politische Handlungseinheit, während die institutionellen Kontrollinstrumente primär von der Opposition angewandt werden. Zu diesen Instrumenten gehören zum einen Große, Kleine und Mündliche Anfragen sowie die Aktuelle Stunde im Plenum. Sie werden hauptsächlich von den Oppositionsfraktionen in Anspruch genommen. Der je nach Wahlperiode unterschiedliche Einsatz der parlamentarischen Kontrollinstrumente legt den Schluss nahe, dass die Struktur der Landtagsopposition hier einen gewissen Einfluss ausübt. So stand die SPD-Regierung in der elften Wahlperiode von 1990 bis 1995 einer Opposition aus drei Parteien gegenüber, was deutlich mehr Einsätze dieser klassischen Kontrollinstrumente zur Folge hatte (vgl. Abb. 10).

Abbildung 10: Kontrollinstrumente des Landtags

Wahlperiode	*Große Anfragen*	*Kleine Anfragen*	*Mündliche Anfragen*	*Aktuelle Stunden*
8. WP (1975 – 1980)	25	2.233	468	16
9. WP (1980 – 1985)	17	1.570	842	15
10. WP (1985 – 1990)	46	1.979	334	60
11. WP (1990 – 1995)	41	3.100	678	94
12. WP (1995 – 2000)	18	1.640	131	106
13. WP (2000 – 2005)	33	2.338	165	115

Eigene Darstellung. Datenquellen: Andersen/Bovermann 2004: 322; Dokumentation des Landtags.

Auf der Seite der Parlamentsmehrheit erfolgt die Kontrolle weitestgehend als Prozesskontrolle. Kontrollieren in diesem Sinne beinhaltet alle Prozesse der Informationsgewinnung, -verarbeitung, -bewertung und Stellungnahme (Korte/Fröhlich 2004: 46). Die Parlamentsmehrheit spricht sich daher nur in Ausnahmefällen offen gegen Regierungsinitiativen aus, sondern sucht unmittel-

bar den Entscheidungsprozess zu beeinflussen und somit Kontrollmöglichkeiten wahrzunehmen.

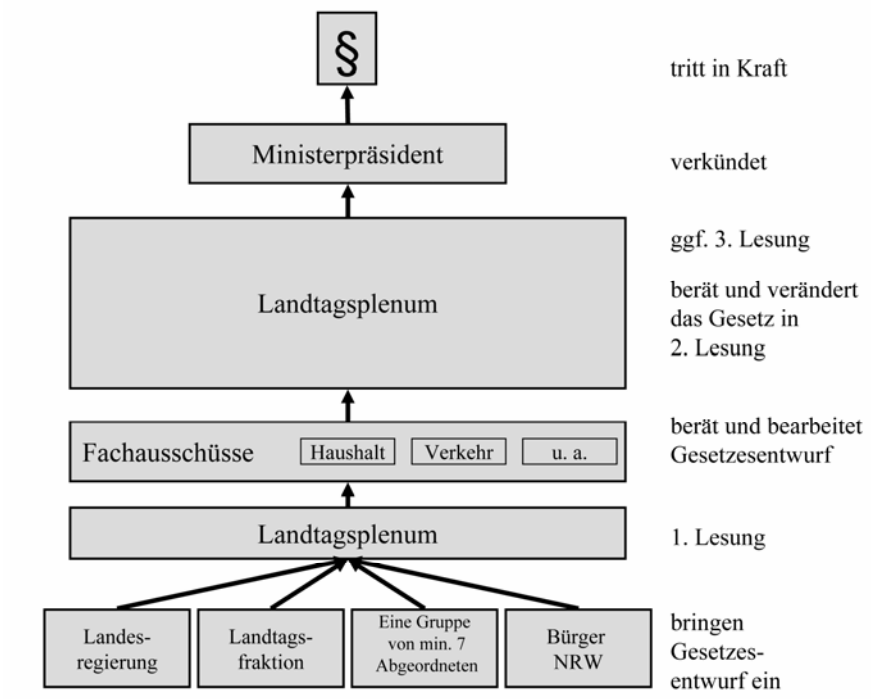
Auch das Budgetrecht des Landtages kann als klassisches Kontrollinstrument verstanden werden. Zu diesem Zweck hat der Landtag mit dem Haushalts- und Finanzausschuss und dem Ausschuss für Haushaltskontrolle gleich zwei Gremien geschaffen. Beide Ausschüsse werden traditionell von Vorsitzenden aus den Reihen der Opposition geführt.

Schließlich verfügt der Landtag mit dem Instrument des Untersuchungsausschusses über ein Kontrollinstrument, welches vor allem bei öffentlichkeitswirksamen politischen Fragen zum Einsatz kommt. Laut Landesverfassung (Art. 41) kann ein solcher Untersuchungsausschuss auf Antrag von einem Fünftel der Abgeordneten eingesetzt werden. Er verfügt über besondere Rechte zur Beweisaufnahme und gilt als das schärfste Kontrollinstrument des Landtages. Aufgrund der bisherigen Erfahrungen hat er sich über ein Kontrollinstrument hinaus zu einem parteipolitischen Machtmittel entwickelt.

Drittens stellt die Gesetzgebung die parlamentarische Kernfunktion dar. Allerdings besitzt der nordrhein-westfälische Landtag kein Gesetzgebungsmonopol, da die Gesetzgebung „dem Volk und der Volksvertretung“ zusteht (Art. 3 LV). Direktdemokratische Elemente kommen hier also ebenfalls zum Tragen. Faktisch geht die Gesetzestätigkeit jedoch fast ausschließlich vom Landtag und hier der Regierungsmehrheit aus. Das Gesetzesinitiativrecht liegt sowohl beim Landtag, als auch bei der Landesregierung (Art. 65 LV). In der Regel gehen 70 bis 80 Prozent aller Initiativen von der Landesregierung aus (Dästner 2002: 201). Dies liegt zum einen darin begründet, dass der Landesregierung mit den Ministerien ein personell starker und fachlich spezialisierter Apparat zu Verfügung steht. Zum anderen liegt dies im parlamentarischen Regierungssystem mit seiner Handlungseinheit von Regierungsmehrheit und Landesregierung begründet. Die Mehrzahl der vom Landtag ausgehenden Gesetzesinitiativen wiederum wird von den Oppositionsfraktionen eingebracht. Allerdings sind diese aufgrund der Mehrheitsverhältnisse zumeist chancenlos.

Der Gesetzgebungsprozess folgt einem mehrstufigen Verfahren. Dies gilt im Falle der Regierungsinitiative auch schon für den Vorbereitungsprozess. So gibt es regierungsinterne Ressortabstimmungen, die schließlich zum förmlichen Kabinettsbeschluss über einen Referentenentwurf führen. Im parlamentarischen Verfahren durchlaufen Gesetzesentwürfe in der Regel zwei, manchmal auch drei Lesungen sowie die Fachausschussberatungen.

Abbildung 11: Das Gesetzgebungsverfahren des Landes NRW

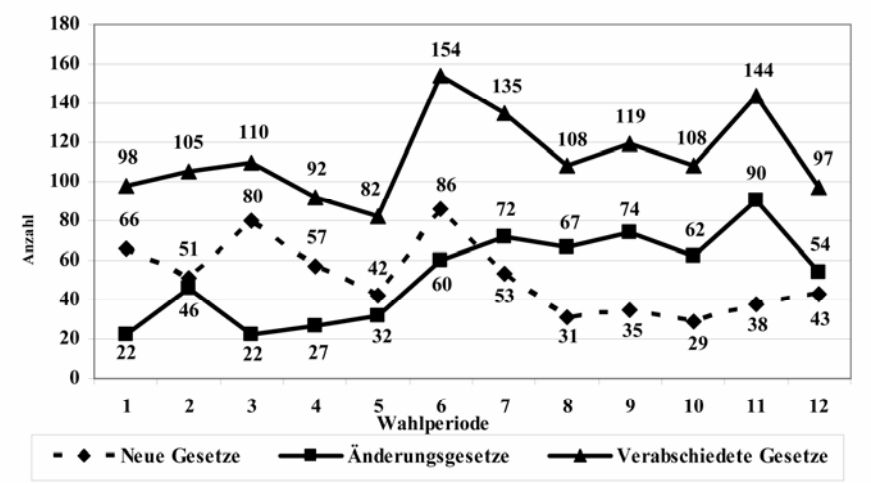


Eigene Darstellung

Grundlage für den Gesetzgebungsprozess ist die Geschäftsordnung des Landtages, da die Landesverfassung hierzu keine konkreten Vorgaben enthält. Allerdings sieht diese die Möglichkeit eines suspensiven Vetos für die Landesregierung vor: „Gegen ein vom Landtag beschlossenes Gesetz kann die Landesregierung innerhalb von zwei Wochen Bedenken erheben. Der Landtag entscheidet sodann, ob er den Bedenken Rechnung tragen will“ (Art. 67 LV). Aufgrund der im parlamentarischen Regierungssystem angelegten Handlungseinheit von Landesregierung und Landtagsmehrheit spielt dieses Veto jedoch de facto keine Rolle.

Die Gesetzestätigkeit des Landtages ist zunehmend von der Änderung bestehender Gesetze geprägt, die Zahl neuer Gesetze ist hingegen deutlich zurückgegangen. Dies ist vor allem auf die von Bund und europäischer Ebene weitgehend dominierte Gesetzgebungskompetenz zurückzuführen.

Abbildung 12: Gesetzestätigkeit des Landtages NRW (1947 – 2000)



Eigene Darstellung. Datenquelle: Dokumentation des Landtags.

Schließlich besitzt der Landtag viertens eine Wahlfunktion: „Der Landtag wählt aus seiner Mitte in geheimer Wahl ohne Aussprache den Ministerpräsidenten mit mehr als der Hälfte der gesetzlichen Zahl seiner Mitglieder“ (Art. 52 Abs. 1 LV). Im Unterschied zu anderen Landesverfassungen ist damit die Mitgliedschaft des Ministerpräsidenten im Landtag Vorbedingung für seine Wahl (vgl. Brauneck 1995: 295ff). Diese Verfassungsvorschrift verhinderte, dass der eigentlich favorisierte SPD-Landesvorsitzende Harald Schartau 2002 die Nachfolge von Ministerpräsident Clement antreten konnte – er besaß kein Landtagsmandat (siehe Kapitel 3.5).

Sollte der vorgeschlagene Kandidat in drei Wahlgängen nicht die erforderliche absolute Mehrheit erhalten, so sieht die Landesverfassung eine Stichwahl zwischen den beiden stimmenstärksten Kandidaten vor (Art. 52 Abs. 2 LV). Im Gegensatz zu anderen Landesverfassungen schreibt die nordrhein-westfälische keine Bestätigung der Landesminister durch den Landtag vor. Alleine der Ministerpräsident muss sich, wie der Kanzler auf Bundesebene, durch eine Wahl legitimieren.

Die für ein parlamentarisches Regierungssystem konstitutive Abberufbarkeit des Ministerpräsidenten ist ebenfalls analog zur Bundesebene geregelt. Laut Art. 61 LV kann der Ministerpräsident nur über ein konstruktives

Misstrauensvotum abgewählt werden. Dies ist in Nordrhein-Westfalen bisher zweimal geschehen – 1956 und 1966 (siehe Kapitel 2.2).

Die Wahlfunktion erstreckt sich jedoch nicht nur auf den Ministerpräsidenten, sondern auch auf Richter des nordrhein-westfälischen Verfassungsgerichtshof. Vier der sieben Richter werden vom Landtag für eine Amtsdauer von sechs Jahren gewählt (Art. 76 LV). Zuletzt geschah dies am 5. April 2006. Über den von 158 Abgeordneten aller Fraktionen unterstützten Wahlvorschlag (Drucksache 14/1571) wurde in geheimer Wahl abgestimmt. Mit 170 Ja-Stimmen wählte der Landtag die vorgeschlagenen Kandidaten für die folgende Amtsperiode.

Indirekt verbunden mit der Wahlfunktion ist schließlich das in der Landesverfassung vorgesehene Selbstauflösungsrecht des Landtages (Art. 35 Abs. 1 LV). Dieses kann der Landtag mit der Mehrheit der gesetzlichen Mitglieder beschließen.

Landesregierung

Mit der Wahl eines Landtagsabgeordneten zum Ministerpräsidenten beginnt die Bildung der Landesregierung. Diese besteht aus dem Ministerpräsidenten und den Ministern. Im Gegensatz zum Amt des Ministerpräsidenten ist ein Ministeramt nicht an ein Landtagsmandat gebunden. Die Regierungsbildung und Regierungsorganisation ist allein dem Ministerpräsidenten vorbehalten (Art. 52 Abs. 3 LV). Ohne die Zustimmung des Landtages ernennt und entlässt er die Mitglieder des Kabinetts. Als Regierungschef legt er ferner die Anzahl der Ministerien fest, weist ihnen Kompetenzen und Aufgaben zu und ernennt einen Stellvertreter. Die einzige Verpflichtung des Ministerpräsidenten gegenüber dem Parlament besteht in der Information der Abgeordneten über die von ihm vorgenommene Zusammensetzung und Kompetenzverteilung im Kabinett. Scheidet der Ministerpräsident aus seinem Amt aus, sei es durch Rücktritt oder durch ein konstruktives Misstrauensvotum, verlieren auch alle anderen Kabinettsmitglieder ihr Ministeramt. Ihr politisches Schicksal ist somit direkt an die Person des Ministerpräsidenten gebunden.

Funktionen der Landesregierung

Als Kollektivorgan kommen der Landesregierung vier zentrale Funktionen zu:

1. Politische Führungsfunktion
2. Exekutivfunktion
3. Außenvertretungsfunktion
4. Ernennungsfunktion

Aus der politischen Führungsfunktion folgt die Aufgabe, Richtlinien für die Landespolitik zu entwickeln und diese durch Gesetzesinitiativen zu konkretisieren. Obwohl laut Verfassung nicht dazu verpflichtet, erfolgt die Formulierung der Richtlinien entlang der politischen Ziele der Mehrheitsfraktionen im Landtag. Diese Ziele, wie sie sich in den Wahlprogrammen der Parteien oder dem Koalitionsvertrag finden, sind selten detailliert ausgearbeitet und geben oftmals nur allgemeine Willensbekundungen wieder. Die Landesregierung muss daher zum einen die politikfeldspezifischen Anliegen mit einem rechtlichen und finanziellen Rahmen versehen. Zum anderen hat sie aber auch dafür Sorge zu tragen, dass die vielen Gesetzesinitiativen durch eine inhaltliche Konsistenz verbunden werden (Rudzio 2003: 283). Das heißt, die einzelnen Gesetzesinitiativen dürfen sich nicht gegenseitig widersprechen oder konterkarieren. Sie dürfen die finanziellen Möglichkeiten des Landes nicht überfordern und auch nicht gegen Bundes- oder Europarecht verstoßen. Zudem hat die Landesregierung auch antizipativ tätig zu werden. Sie muss Lösungsstrategien für Probleme entwickeln, die noch nicht auf der Agenda der Parlamentsfraktionen stehen.

Im Gegensatz zu den Parlamentariern verfügt die Landesregierung mit der Ministerialbürokratie über große Informations- und Wissensressourcen, die ihr eine führende Rolle im Gesetzgebungsprozess zuweisen. Ihrem Vorsprung an Expertenwissen trägt auch die Landesverfassung Rechnung, indem sie der Landesregierung das oben bereits genannte, aufschiebende Vetorecht gegen Beschlüsse des Landtages zugesteht. Obwohl mit der Bezeichnung „Exekutive“ eine allein ausführende bzw. den Willen des Parlamentes nachvollziehende Rolle der Regierung suggeriert wird, zeigt sich in der politischen Führungsfunktion ihre enorme Gestaltungsmacht. Diese wird durch informelle Entscheidungsprozesse und das Zusammenspiel der Strukturmerkmale des Regierens noch verstärkt (siehe Kapitel 2.4), so dass „Exekutivlastigkeit“ als ein hervorstechendes Merkmal der Landespolitik gilt.

Die Exekutivfunktion der Landesregierung entspricht der klassischen Rollenzuweisung in der Gewaltenteilungslehre. Die vom Landtag beschlossenen Gesetze werden von der Regierung durch ergänzende Verordnungen und Verwaltungsakte ausgeführt. Die Regierung übermittelt untergeordneten Behörden Ausführungsbestimmungen und weist ihnen zur Umsetzung der beschlossenen Maßnahmen Personal- und Finanzressourcen zu. Um das Parlament nicht mit Beratungen über technische Details zu belasten, kann die Regierung Rechtsverordnungen zur Ausführung von Gesetzen auch ohne Landtagsbeschluss erlassen (Art. 70 LV). Rechtsverordnungen sind in ihrem Geltungsanspruch den Gesetzen untergeordnet, können aber gleichwohl darüber entscheiden, ob die vom Parlament beabsichtigen Ziele auch erreicht werden. Aus diesem Grund ist ihre Reichweite nicht unbegrenzt (Dästner 2002: 211ff). Der Landtag muss die Regierung zu autonomen Rechtsverordnungserlassen per Gesetz ermächtigen. Außerdem ist das Parlament befugt, die Verordnungen jederzeit zu ändern oder aufzuheben. Damit wird dem Landtag ein weiteres Kontrollrecht zugestanden, welches gewährleisten soll, dass die Regierung beschlossene Gesetze auch gemäß ihrer Intention umsetzt. Allein interne Verwaltungsverordnungen können von der Regierung auch ohne eine Ermächtigung durch Gesetz erlassen werden.

Die dritte Funktion der Landesregierung ist die Vertretung Nordrhein-Westfalens nach außen. Sie vertritt die Interessen des Landes gegenüber dem Bund und anderen Bundesländern sowie gegenüber dem Ausland. Gegenstand der Vertretung sind in erster Linie die Beteiligung des Landes an der Bundesgesetzgebung im Bundesrat sowie die Aushandlung von Staatsverträgen und Verwaltungsabkommen mit der Bundesregierung oder anderen Landesregierungen. Zudem kann die Regierung im Rahmen der Länderzuständigkeiten Hoheitsrechte auf „grenznachbarschaftliche Einrichtungen“ unter der Beteiligung ausländischer Regionen und Regierungen übertragen. Ein Beispiel ist die „Euregio“ (Europa-Region), der 130 Städte aus Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen und den Niederlanden angehören. Die Euregio soll die regionale Wirtschaftspolitik vernetzen und organisiert kulturelle Austauschprogramme zwischen den beteiligten Städten und Kreisen.[11] Allerdings ist der Abschluss völkerrechtlicher Verträge nur mit der Zustimmung der Bundesregierung möglich, um die außenpolitische Handlungsfähigkeit der Bundesrepublik sicher zu stellen (Dästner 2002: 189). Auf der Ebene der Europäischen Union besitzt die Landesregierung ein Büro in Brüssel, das als

[11] Siehe auch www.euregio.de/eu.

Lobbyinstrument die Interessen des Landes gegenüber den EU-Parlamentariern und der EU-Kommission vermitteln soll (Kapitel 2.4).

Die vierte Funktion der Landesregierung ist die Ernennung der Landesbeamten (Art. 58 LV). Die Ernennung erfolgt mittels Delegation durch die zuständigen Ressorts (z. B. bei Richtern durch das Justizministerium). Die Regierung ist in der Auswahl und Ernennung von Beamten an Bundesrecht sowie diverse Landesgesetze (z. B. Landesbeamtengesetz, Landesrichtergesetz etc.) gebunden. Dadurch soll verhindert werden, dass politische Auswahlkriterien an die Stelle der persönlichen Eignung und fachlichen Qualifikation der Bewerber treten (Dästner 2002: 190). Als gewichtige Ausnahme vom Ernennungsrecht der Regierung ist die Bestellung der Beamten des Landesrechnungshofes zu nennen. Diese werden vom Landtag gewählt und durch die Regierung nur noch formell ernannt. Der Landesrechnungshof übt eine Kontrollfunktion über die Ausgabenpraxis der Regierung aus, indem er u. a. ineffektive Mitteleinsätze und Verschwendungen aufdeckt. Aus diesem Grund soll es der Regierung nicht möglich sein, ihre eigenen Kontrolleure selbst auszusuchen.

Die Organisationsprinzipien der Landesregierung

In welcher Form und mit welcher Aufgabenverteilung diese vier Funktionen wahrgenommen werden, ist in den Artikeln 54 und 55 der Landesverfassung sowie in der Geschäftsordnung der Landesregierung festgelegt. Dabei ist zwischen Aufgaben und Kompetenzen zu unterscheiden, die in erster Linie dem Ministerpräsidenten, einzelnen Ministern oder der Regierung als Kollegialorgan obliegen. Grundsätzlich ist die innere Ordnung der Landesregierung durch drei Organisationsprinzipien strukturiert, die in einem „ausbalancierten Spannungsverhältnis“ zueinander (Dästner 2000: 186) stehen. Die drei Organisationsprinzipien sind im Einzelnen:

1. Ministerpräsidentenprinzip
2. Ressortprinzip
3. Kollegialprinzip

Das Recht des Ministerpräsidenten autonom die Minister zu ernennen und zu entlassen, die Anzahl der Ressorts festzulegen und diesen Kompetenzen zu zuweisen, weist bereits auf die ernorme Machtfülle des Regierungschefs hin. Er führt den Vorsitz der Regierung und im Fall eines Abstimmungs-Patt bei Sachfragen, über die das Kabinett nur als Kollektiv zu befinden hat, ent-

scheidet seine Stimme (Art. 54 Abs.1 LV). Das Ministerpräsidentenprinzip begründet sich aber in erster Linie mit der in Art. 55 Abs. 1 der Verfassung festgelegten Richtlinienkompetenz: „Der Ministerpräsident bestimmt die Richtlinien der Politik und trägt dafür die Verantwortung". Mit der Richtlinienkompetenz fällt dem Regierungschef die Hauptverantwortung für die politische Führungsfunktion der Landesregierung zu. Laut Paragraph 1 der Geschäftsordnung der Landesregierung sind die vom Ministerpräsidenten erlassenen Richtlinien für alle Minister verbindlich. Die Richtlinienkompetenz bezieht sich dabei auf alle politisch bedeutenden Sachverhalte und nicht nur auf allgemeine Grundsatzfragen. Im Zweifelsfall kann der Ministerpräsident auch Einzelfragen zur Entscheidung an sich ziehen. In der Formulierung seiner Richtlinien, wie sie z. B. im Rahmen von Regierungserklärungen erfolgt, ist der Ministerpräsident formal nicht an den Willen einer Landtagsmehrheit gebunden. In der Verfassungswirklichkeit wird diese formelle Autonomie allerdings stark relativiert, wie wir in Kapitel 2.4 noch zeigen werden.

Dem Ministerpräsidentenprinzip mit seiner Richtlinienkompetenz steht das Ressortprinzip gegenüber: „Innerhalb dieser Richtlinien leitet jeder Minister seinen Geschäftsbereich selbstständig und unter eigener Verantwortung" (Art. 55 Abs. 2 LV). Daraus folgt, dass der Regierungschef nicht über den Kopf des zuständigen Ministers hinweg Weisungen an Abteilungen oder Referate des Fachressorts erteilen darf. Sowohl in der „Top-Down-", als auch in der „Bottom-Up-Hierarchie" der Ministerialbürokratie gilt es, Kompetenzen und Dienstwege zu beachten. Die Ministerien stellen nach Zuständigkeiten und Organisation getrennte und eindeutig unterscheidbare Regierungseinheiten dar (Rudzio 2000; 2003: 293). Allerdings sind alle Minister verpflichtet, den Ministerpräsidenten über geplante Maßnahmen und Initiativen frühzeitig zu informieren, um ihm die Wahrnehmung seiner Richtlinien- und Leitungskompetenz zu ermöglichen (Dästner 2002: 187).

Alle Ministerien sind in Abteilungen gegliedert, denen verschiedene Fachreferate unterstellt sind. In Einzelfällen sind Fachgruppen weitere Organisationseinheiten. Unterhalb des Ministers führen beamtete Staatssekretäre das Ressort. Sie sind ständige Vertreter des Ministers und haben ein Weisungsrecht gegenüber den Mitarbeitern des Ministeriums. In der Regel sind den Staatssekretären auch eine oder mehrere Abteilungen direkt unterstellt. Die Abteilungen werden meist von Ministerialdirektoren geführt. Im Gegensatz zur Bundesebene und den meisten anderen Bundesländern sind die Abteilungsleiter in NRW keine politischen Beamten und können daher nach einem Machtwechsel nicht einfach in den vorzeitigen Ruhestand entlassen

werden. Daher müssen sie, wenn sie ersetzt werden sollen, umständlich „wegbefördert“ werden.

Das Kollegialprinzip kommt bei allen Entscheidungen zur Anwendung, die die Regierung laut Verfassung nur gemeinsam bzw. durch Mehrheitsbeschluss treffen kann. Dazu zählen die Ernennung von Beamten, Angelegenheiten der Außenvertretung und insbesondere die Überweisung von Gesetzesinitiativen an den Landtag. Die Ernennung von Beamten wird in der Regel an zuständige Fachministerien delegiert. Auch die Außenvertretung kann an einzelne Minister übertragen werden. Bei der Überweisung von Gesetzen an das Parlament besteht diese Möglichkeit jedoch nicht. Alle Minister haben das gleiche Stimmengewicht im Kabinett. Gleichberechtigt sind sie dennoch nicht. Neben der entscheidenden Stimme des Ministerpräsidenten bei einem Patt, besitzen der Finanz-, Innen- und Justizminister ein suspensives Vetorecht gegen Mehrheitsbeschlüsse. Die Geschäftsordnung der Landesregierung sieht vor, dass der Finanzminister in allen Fragen von Bedeutung für den Haushalt eine erneute Behandlung und Beschlussfassung im Kabinett erzwingen kann, wenn er eine bereits gefällte Mehrheitsentscheidung nicht mittragen kann. Gleiches gilt für die Chefs des Innen- und Justizressorts, wenn sie eine Kabinettsentscheidung für rechts- oder verfassungswidrig erachten (Dästner 2002: 186). Im Kabinett werden derartige Auseinandersetzungen faktisch nie ausgetragen. Kabinettsbeschlüsse sind nur formeller Abschluss eines regierungsinternen Entscheidungsprozesses, in dessen Verlauf die genannten Minister und ihre Ressorts ihre institutionelle Autorität einbringen.

Im Vorfeld von Kabinettsitzungen, an denen neben den Ministern auch der Chef der Staatskanzlei, Regierungssprecher sowie ein Beamter der Staatskanzlei als Protokollführer teilnehmen, ist die „Beschlussfähigkeit“ der zur Entscheidung anstehenden Fragen bereits sichergestellt. Denn Entscheidungsvorlagen erreichen in aller Regel erst dann das Kabinett, wenn alle Meinungsverschiedenheiten zwischen den Ministerien oder Koalitionspartnern bereits ausgeräumt sind. Im Kabinett werden Entscheidungen somit weniger ausgehandelt, als vielmehr nachträglich bestätigt. Für die Beschlussfähigkeit der Kabinettsvorlagen sorgt u. a. die so genannte Ressortkoordination durch die Staatskanzlei. Unter ihrer Führung werden auf Beamten- und Staatssekretärsebene die zur Entscheidung anstehenden Kabinettsangelegenheiten beraten. Abhängig von politischer Brisanz oder dem Konfliktniveau werden ggf. auch die Minister selbst hinzugezogen. Aber wichtiger noch als die regierungsinterne Ressortkoordination sind informelle Abstimmungsprozesse mit der Fraktion der größten Regierungspartei oder dem Koalitions-

partner. Schließlich ist die Realisierung der Regierungsinitiativen von dem Beschluss der Parlamentsmehrheit abhängig. Die Gewährleistung der „Beschlussfähigkeit“ der Landesregierung stellt sich somit als ein komplexes Zusammenspiel von formellen Entscheidungsabläufen innerhalb der Ministerialbürokratie und informellen Entscheidungsprozessen im Koalitionsausschuss oder mit wichtigen Fachpolitikern der Mehrheitsfraktionen dar (vgl. Kapitel 2.4).

Die Dominanz des Ministerpräsidentenprinzips

Eine Gegenüberstellung der Machtressourcen, die von den drei Organisationsprinzipien ausgehen, verdeutlicht die Dominanz des Ministerpräsidentenprinzips. Der Ministerpräsident darf zwar weder in die Ressortgeschäfte seiner Minister hineinregieren, noch kann er sich über einen Mehrheitsbeschluss des Kabinetts hinwegsetzen. Aber ein Kabinettsbeschluss, der gegen den Willen des Regierungschefs zu Stande kommt, ist bestenfalls ein Thema für Staatsrechtsseminare. In der Verfassungsrealität sticht das Ministerpräsidentenprinzip im Konfliktfall immer das Ressort- oder Kollegialprinzip. Die Autonomie des Regierungschefs bei der Ernennung und Entlassung der Kabinettsmitglieder, seine Organisationsgewalt und nicht zuletzt seine Richtlinienkompetenz begründen seine Führungsrolle.

Neben den Aufgaben als Regierungschef übt der Ministerpräsident auch so genannte „Staatsoberhauptfunktionen“ aus, die auf Bundesebene dem Bundespräsidenten obliegen. Staatsoberhauptfunktionen sind notarielle, protokollarische und repräsentative Funktionen. Der Ministerpräsident fertigt vom Landtag beschlossene Gesetze aus und verkündet sie. Nach vorherrschender Rechtslehre fällt ihm auch ein materielles Prüfungsrecht (Häußer 1995: 41) bzw. eine Prüfungspflicht (Dästner 2002: 213f) zu, d. h. er prüft bereits verabschiedete Gesetze auf ihre Verfassungskonformität. Von besonderer Bedeutung sind die protokollarischen und repräsentativen Aufgaben. Als „Landesvater“ übernimmt er Schirmherrschaften für gemeinwohlorientierte Kampagnen oder Initiativen, übersendet Glückwunschschreiben und Grußworte an Vereine, Städte oder andere zivilgesellschaftliche Organisationen. Die meist in einer überparteilichen, präsidialen Attitüde wahrgenommenen Repräsentationsaufgaben sind eine kaum zu unterschätzende Quelle für eine große individuelle Popularität des Ministerpräsidenten.

Die Staatskanzlei als Führungsinstrument

Zur effektiven Ausübung seiner Führungsrolle greift der Ministerpräsident zudem auf eine eigene Behörde zurück: die Staatskanzlei. Obwohl ihr formal nicht der Rang eines Ministeriums zukommt, deutet das Synonym „Regierungszentrale“ auf ihre enorme Bedeutung für das Politikmanagement einer Regierung hin. Klaus König (1993: 16) bezeichnet sie als „Innenhof der Macht“, wobei diese Charakterisierung bereits viel über ihre Arbeitsweise und Funktion verrät. Sie erregt kaum öffentliches Interesse, arbeitet meist im Verborgenen und ist doch der Knotenpunkt aller Regierungsaktivitäten. „Understatement ist das Lebenselixier der Staatskanzlei“, schrieb der langjährige Chef dieser Behörde in NRW, Friedrich Halstenberg (1976: 38) über die Arbeitsphilosophie der Regierungszentrale.

Der Staatskanzlei kommen im Wesentlichen vier Funktionen zu (vgl. Busse 2005; Knoll 2004; Korte/Fröhlich 2004: 79-91):

1. Ressort- und Außenvertretungskoordination
2. Unterstützung des Ministerpräsidenten
3. Ressortzuständigkeiten
4. Presse- und Öffentlichkeitsarbeit

Koordination und die Unterstützung des Ministerpräsidenten sind die Kernaufgaben der Regierungszentrale, die den Großteil ihrer organisatorischen Ressourcen beanspruchen. Die Ressortkoordination soll eine konsistente Regierungspolitik gewährleisten und dem Ministerpräsidenten die Durchsetzung seiner Richtlinienkompetenz ermöglichen. In der Staatskanzlei existieren so genannte „Spiegelreferate“, die alle Fachministerien abbilden und in denen Informationen über deren Aktivitäten zusammenlaufen. Es gilt, die Einhaltung der Vorgaben aus Regierungserklärung und Koalitionsvertrag zu überwachen sowie Regierungsinitiativen und Gesetzesentwürfe „kabinettsreif“ zu machen. Mögliche Probleme müssen analysiert und ggf. Ressortstreitigkeiten beigelegt werden. Die Staatskanzlei erstellt die Tagesordnung der Kabinettssitzung und versieht alle Vorlagen der Ministerien mit Vermerken, die den Ministerpräsidenten kurz aber ausreichend, über die zur Entscheidung anstehenden Sachverhalte unterrichten. Das kann auch bedeuten, dass diese Vermerke von der Ministervorlage abweichende Einschätzungen und Vorschläge beinhalten. Teilt der Regierungschef die Einschätzungen seiner Beamten, tritt die Staatskanzlei wieder in Kontakt mit dem Fachressort, um die Differenzen auszuräumen.

Zur Durchsetzung der Richtlinienkompetenz formuliert die Regierungszentrale aber auch Richtung und Rahmen von Problemlösungen, die zur konkreten Ausarbeitung den Ministerien übergeben werden (Häußer 1996: 47). Sie fungiert somit auch als „Sensor“ für neue Politikfelder und Problemlösungen, die noch nicht auf der Agenda einzelner Ministerien stehen. Die Koordination der Außenvertretung erfüllt die gleiche Funktion wie die Ressortkoordination. Die Regierung muss sich auf ein Abstimmungsverhalten im Bundesrat verständigen, bzw. eine einheitliche Position des Landes in Bund-Länder-Kommissionen oder auf Landesministerkonferenzen (z. B. auf der Kultusministerkonferenz) entwickeln. Die Vertretungen des Landes in Berlin und in Brüssel sind der Staatskanzlei direkt unterstellt.

Neben der Koordination der Regierungstätigkeit unterstützt die Staatskanzlei den Ministerpräsidenten auch in seiner Funktion als „Staatsoberhaupt“ und, wenn auch in rechtlich begrenztem Umfang, als Parteipolitiker. Das auf der Leitungsebene der Regierungszentrale angesiedelte Ministerpräsidentenbüro koordiniert die Termine des Regierungschefs und unterhält Kontakte zu wichtigen Großorganisationen, Wirtschaftsverbänden und den (Regierungs-)Parteien. Je nach Organisationsform und Aufgabenverteilung werden im Büro des Regierungschefs, in der Planungsabteilung, in den Fachressorts oder im Landespresseamt die Reden und andere schriftliche Beiträge des Ministerpräsidenten verfasst sowie Antworten auf Bürgeranfragen formuliert. Im Büro des Ministerpräsidenten arbeiten zudem mehrere persönliche Referenten, die ihn bei der Ausübung seiner Ämter als Parteivorsitzender oder Landtagsabgeordneter unterstützen.

Die Staatskanzlei kann auch die unmittelbare Verantwortung für Politikfelder übernehmen, die grundsätzlich auch einem oder mehreren Ministerien zugewiesen werden könnten. Es handelt sich dabei meist um Politikbereiche, die für den Ministerpräsidenten Priorität haben und somit zur „Chefsache“ erklärt werden. Insbesondere die Medien- und Rundfunkpolitik werden oftmals nicht an ein Fachressort delegiert, sondern direkt in der Regierungszentrale angesiedelt. Übernimmt die Staatskanzlei derartige Ressortzuständigkeiten, agiert sie wie ein Fachministerium. „Durch die prominente Ansiedlung dieser Aufgabenbereiche in den Staatskanzleien, verbunden mit einem politischen Repräsentanten, will die Landesregierung politische Akzente setzten und zeigen, welche hohe politische Bedeutung sie diesen Fragen beimisst“ (König 1993: 606). Daneben existieren eine Reihe von Sonderbeauftragten, wie z. B. für die Gleichberechtigung von Mann und Frau, für Minderheiten oder für den Datenschutz.

Die vierte Funktion der Staatskanzlei ist die Presse- und Öffentlichkeitsarbeit der Landesregierung. Das Landespresseamt (LPA) wird vom Regierungssprecher im Rang eines beamteten Staatssekretärs geführt. Er formuliert die begleitenden Botschaften und Begründungen zur Politik der Landesregierung und versorgt die Medien mit Interpretationen zu Positionen und Initiativen des Ministerpräsidenten. Zudem koordiniert er die Öffentlichkeitsarbeit aller Ministerien und einigt sich mit deren Pressesprechern auf „Sprachregelungen“ zu Gesetzen, politischen Initiativen der Landesregierung und sonstigen politischen Ereignissen. Das LPA vermittelt nicht nur Informationen, sondern sammelt sie auch, um dem Ministerpräsidenten einen Überblick über die veröffentlichte Meinung zu verschaffen. Außerdem pflegt das Presseamt den Internetauftritt der Landesregierung und des Ministerpräsidenten und initiiert Informationskampagnen zu Gesetzgebungsprojekten.

Abbildung 13: Funktionen der Staatskanzlei

Funktion	Presse- und Öffentlichkeitsarbeit	Ressortzuständigkeit	Koordination	Unterstützung des Ministerpräsidenten
Aufgaben	Massenmedien	Übernahme eigener Ressortfunktionen (bspw. Medienpolitik, Europapolitik)	Vorbereitung der Kabinettssitzungen (TOPs, Vorlagen etc.)	Planung der repräsentativen Pflichten (Protokoll)
	Bürgersprechstunde, Schirmherrschaften, Grußworte etc.	Einsetzung von Beauftragten des Landes	Koordination der Ressortabstimmung, Lösung von Ressortkonflikten	Ablaufplanung und Erstellung von Regierungsbilanzen
	Internetpräsenz		Koordination von Parlamentsangelegenheiten (Stand d. Gesetzgebung)	Unterstützung der Person des MP bei seinen anderen Verpflichtungen (bspw. Parteiämter)
	Kontakt zu gesellschaftlichen Gruppen		Bundes- und Europaangelegenheiten (bspw. Bundesratsabstimmungen, KMK etc.)	„Sensorfunktion“ der Staatskanzlei
				Spiegelreferate
			Spiegelreferate	Grundsatzplanung

Eigene Darstellung

Landesverfassungsgericht

Mit der höchstrichterlichen Gewalt schließt sich der Kreis der Verfassungsorgane (nachfolgend Dästner 2002). Der Verfassungsgerichtshof hat seinen Sitz in Münster. Als Verfassungsorgan ist er „Hüter der Landesverfassung“, was die Eigenstaatlichkeit Nordrhein-Westfalens innerhalb der Bundesrepublik Deutschland unterstreicht.

Zusammensetzung

„Der Verfassungsgerichtshof setzt sich zusammen aus dem Präsidenten des Oberverwaltungsgerichts, den beiden lebensältesten Oberlandesgerichtspräsidenten und vier vom Landtag auf die Dauer von sechs Jahren gewählten Mitgliedern, von denen die Hälfte die Befähigung zum Richteramt oder zum höheren Verwaltungsdienst haben muss“ (Art. 76 Abs. 1 LV). Anders als in den meisten anderen Bundesländern ist damit der Einfluss des Landtages auf die Zusammensetzung des Gerichts verfassungsrechtlich begrenzt. Drei Richter werden aufgrund ihrer beruflichen Funktion automatisch Mitglied des Verfassungsgerichtshofes, während nur die übrigen vier durch den Landtag gewählt werden müssen. Dieser Regelung liegt der Grundgedanke einer gewissen Kontinuität in der personellen Zusammensetzung sowie in der Arbeit des Landesverfassungsgerichtes zugrunde.

Aufgaben

Artikel 75 der Landesverfassung definiert den Aufgabenbereich des Verfassungsgerichtshofes. Neben in der Landesverfassung explizit genannten Aufgaben wird an dieser Stelle auf sich gesetzlich ergebende Aufgabenfelder verwiesen. Zusammenfassend ergibt sich der Aufgabenkatalog aus Abbildung 14.

Dieser entspricht damit weitgehend dem des Bundesverfassungsgerichts auf Bundesebene. Nicht möglich ist jedoch die Verfassungsbeschwerde einzelner Bürger. Begründet wird dies mit der Abwesenheit eines eigenen Grundrechtkatalogs in der Landesverfassung (Rudzio 2000: 177). Zwischen 1952 und 2000 erhielt der Verfassungsgerichtshof insgesamt 1001 Beschwerdeeingänge, davon 648 „unechte“ Beschwerden (Präsident des Verfassungsgerichtshofs 2002: 509).

Abbildung 14: Aufgaben des Verfassungsgerichtshofs

Aufgabe	*Erklärung*
1. Organ-streitigkeiten	Der Verfassungsgerichtshof entscheidet über Streitigkeiten zwischen Landesorganen (Art. 75 Abs. 2 LV). Als Landesorgane gelten: Landtag, Landesregierung, Ministerpräsident, Minister, Minderheit des Landtages, Ständige Ausschuss, Ältestenrat, Landtagsfraktionen, einzelner Abgeordneter (Dästner 2002: 225-226).
2. Abstrakte Normen-kontrolle	Das Landesverfassungsgericht überprüft die Vereinbarkeit von Landesrecht mit der Landesverfassung. Es kann jedoch nicht selbständig tätig werden. Zuvor muss ein Antrag der Landesregierung oder eines Drittels der gesetzlichen Mitglieder des Landtages vorliegen (Art. 75 Abs. 3 LV). Eine „präventive Normenkontrolle“ gegen ein noch nicht in Kraft getretenes Gesetz ist nicht möglich.
3. Konkrete Normen-kontrolle	Die konkrete Normenkontrolle erfolgt über gerichtliche Vorlagen, die sich auf Artikel 100 Abs. 1 GG beziehen. Hiernach muss ein Gericht, wenn es von der Unvereinbarkeit eines Gesetzes mit der Landesverfassung überzeugt ist, dies dem Landesverfassungsgericht vorlegen. Durch diese Pflicht zur Vorlage wird gewährleistet, dass nicht jedes Gericht selbst, sondern nur das Landesverfassungsgericht über die Vereinbarkeit von Gesetzen mit der Landesverfassung entscheidet.
4. Wahlprüfung	Wahlprüfung ist Sache des Landtages (Art. 33 Abs. 1 LV). Der Verfassungsgerichtshof entscheidet jedoch über eventuelle Beschwerden im Wahlprüfungsverfahren (Art. 33 Abs. 3 LV; Art. 75 LV).
5. Ausschluss von Wahlen	„(1)Vereinigungen und Personen, die es unternehmen, die staatsbürgerlichen Freiheiten zu unterdrücken oder gegen Volk, Land oder Verfassung Gewalt anwenden, dürfen sich an Wahlen und Abstimmungen nicht beteiligen. (2) Die Entscheidung darüber, ob diese Voraussetzungen vorliegen, trifft (…) der Verfassungsgerichtshof“ (Art. 32 LV).
6. Prüfung bei Volks-begehren	Die Landesregierung entscheidet über die Zulässigkeit von Volksbegehren. Gegen diese Entscheidung kann vor dem Verfassungsgerichtshof Beschwerde eingelegt werden (Art. 68 Abs. 1 LV)
7. Kommunale Verfassungs-beschwerde	Kommunen können beim Landesverfassungsgericht Verfassungsbeschwerde einreichen, wenn sie das Recht zur kommunalen Selbstverwaltung verletzt sehen. Diese kommunalen Verfassungsbeschwerden stellen den Schwerpunkt der Gerichtstätigkeit dar.
8. Minister-anklage	„Der Ministerpräsident und die Landesminister können wegen vorsätzlicher oder grobfahrlässiger Verletzung der Verfassung oder eines anderen Gesetzes vor dem Verfassungsgerichtshof angeklagt werden (...)“ (Art. 63 Abs.1 LV). Hierzu bedarf es eines Antrages mindestens eines Viertels der Mitglieder des Landtages. Diesem Anklageantrag auf Erhebung der Anklage muss der Landtag mit zwei Dritteln der Abgeordneten zustimmen. Stellt das Landesverfassungsgericht anschließend die Schuld eines Ministers oder des Ministerpräsidenten fest, so kann es ihn seines Amtes entheben (Art. 63 Abs. 2 LV). Des Weiteren kann das Landesverfassungsgericht verfügen, dass das Amt eines Ministerpräsidenten oder eines Minister in der Zeit eines laufenden Verfahrens ruht.

Eigene Darstellung

Praxis der Rechtsprechung

Der Verfassungsgerichtshof hatte landespolitisch durchaus brisante Entscheidungen zu treffen, so beispielsweise im Jahr 2000 über die geplante Zusammenlegung von Justiz- und Innenministerium durch Ministerpräsident Clement (vgl. ausführlicher Kapitel 3.4). Das Gericht sah hierin einen Verstoß gegen das Prinzip der Gewaltenteilung und zeigte dem Ministerpräsidenten sowie dem Kabinett deutliche Handlungsgrenzen hinsichtlich der Organisationsgewalt auf (Alemann 2000: 95f).

Enorme Bedeutung entfaltete zudem ein Richterspruch zum Kommunalwahlrecht 1994. Die Richter erklärten die Fünf-Prozent-Hürde bei Kommunalwahlen für verfassungswidrig und führten ihre Abschaffung für die Kommunalwahlen 1994 herbei. Damit eröffnete der Verfassungsgerichtshof für zahlreiche kleinere Parteien und Bürgerinitiativen den Weg in Stadt- und Gemeinderäte (Rudzio 2000: 177).

Direktdemokratische Elemente

Nordrhein-Westfalen hat kein ausschließlich repräsentativ-demokratisches Regierungssystem. In Artikel 2 der Landesverfassung heißt es: „Das Volk bekundet seinen Willen durch Wahl, Volksbegehren und Volksentscheid“. Damit sind bereits zwei direktdemokratische Verfahren benannt, die den Bürgern eine unmittelbare Einflussmöglichkeit auf die Landesgesetzgebung geben. Ein drittes Verfahren wurde 2002 in der Verfassung verankert: die Volksinitiative. Die drei direktdemokratischen Entscheidungsverfahren besitzen jeweils unterschiedliche Verbindlichkeitsgrade und institutionelle Voraussetzungen (vgl. Kost 2005b).

Volksinitiative

Mit der Volksinitiative (Art. 67a LV) können die Bürger den Landtag dazu zwingen, sich mit einem Sachverhalt zu befassen, der in die Entscheidungskompetenz der Landespolitik fällt. Dabei kann es sich auch durchaus um einen begründeten Gesetzesentwurf handeln. Vorraussetzung für die Durchführung einer Volksinitiative sind mindestens 3000 Unterstützungsunterschriften von Bürgern des Landes. Innerhalb von sechs Wochen prüft die Landesregierung die Rechtmäßigkeit des Antrages. Die Frist kann auf sechs Monate verlängert werden, wenn innerhalb eines Monats ein entsprechender

Gesetzesentwurf im Landtag zur Beratung eingereicht wird. Nach der Zulassung einer Volksinitiative müssen innerhalb von zwei Monaten mindestens 0,5 Prozent der wahlberechtigten Bevölkerung in NRW die Initiative mit ihrer Unterschrift unterstützen, was derzeit der Anzahl von ca. 66.000 Bürgern entspricht. Wird diese Zahl erreicht, muss sich der Landtag mit dem Inhalt der Initiative befassen und ihre Vertreter anhören.

Volksbegehren

Ein Volksbegehren (Art. 68 LV) richtet sich zunächst an die Landesregierung mit dem Ziel, ein bestimmtes Gesetz zu erlassen, zu verändern oder aufzuheben. Gemeinsam mit dem Begehren muss ein ausgearbeiteter und begründeter Gesetzesentwurf vorgelegt werden. Es können jedoch nicht alle Politikfelder zum Gegenstand von Volksbegehren werden. „Über Finanzfragen, Abgabengesetze und Besoldungsordnungen sind Volksbegehren nicht zulässig“ (Art 68 Abs. 1 LV). Die Initiatoren müssen dem Antrag mindestens 3000 Unterschriften von wahlberechtigten Bürgern aus NRW beifügen und beim Innenminister einreichen. Zu dem Antrag gehören ferner der ausgearbeitete Gesetzesentwurf und die Benennung einer Vertrauensperson, die die Initiatoren vertritt. Der Innenminister wird nach der Prüfung des Antrages dieser Vertrauensperson seine Entscheidung über die Zulässigkeit des Volksegehrens mitteilen. Gegen einen negativen Bescheid kann die Vertrauensperson Beschwerde beim Landesverfassungsgericht einreichen.

Wird dem Antrag auf ein Volksbegehren stattgegeben, legen die Kommunen zwei Wochen lang Listen aus, in die sich die Befürworter des Begehrens eintragen können. Ein erfolgreiches Volksbegehren muss von mindestens acht Prozent der wahlberechtigten Bevölkerung unterzeichnet werden. Wird diese Unterstützerzahl erreicht, muss sich der Landtag mit dem Gegenstand des Volksbegehrens befassen. Fasst er innerhalb von zwei Monaten keinen Beschluss, gilt das Begehren als abgelehnt. Stimmt der Landtag den Inhalten zu, erlangt das Volksbegehren Gesetzesrang.

Volksentscheid

Lehnt der Landtag ein Volksbegehren ab, kommt es über die Ziele des Volksbegehren zu einem Volksentscheid (Art 68 Abs. 2 LV). Bei einem Volksentscheid gelten die Grundsätze der gleichen und geheimen Wahl. Es kann nur mit „Ja“ oder „Nein“ abgestimmt werden. Wenn mehr als die Hälfte der abgegebenen Stimmen dem Ziel des Volksbegehrens zustimmt, wird

es Gesetz und muss von der Landesregierung ausgefertigt und verkündet werden. Vorraussetzung ist allerdings, dass mindestens 15 Prozent der Wahlberechtigten dem Volksbegehren zugestimmt haben. Zielt ein Volksbegehren auf eine Verfassungsänderung, so müssen sich mindestens 50 Prozent der wahlberechtigten Bevölkerung an dem Volksentscheid beteiligen und mindestens zwei Drittel dem Begehren zustimmen.

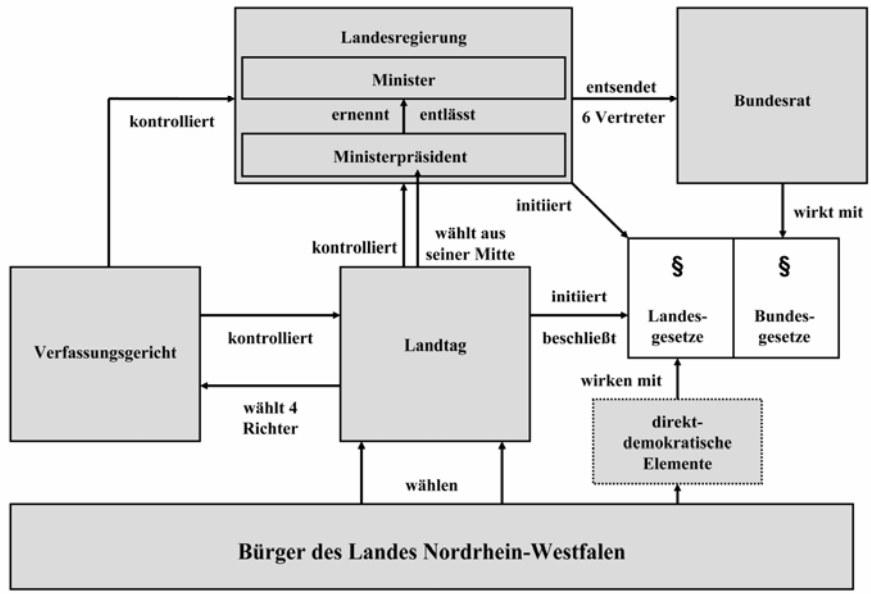
Auch die Landesregierung kann einen Volksentscheid initiieren, sollte der Landtag eine ihrer Gesetzesinitiativen ablehnen. Erhält sie in diesem Volksentscheid eine Mehrheit für ihr Anliegen, kann die Landesregierung den Landtag auflösen. Der Landtag wiederum kann eine Auflösung abwenden, indem er durch ein konstruktives Misstrauensvotum einen neuen Ministerpräsidenten wählt. Wird das strittige Gesetz durch den Volksentscheid abgelehnt, muss die Landesregierung zurücktreten (Dästner 2002: 208).

Einen durch die Landesregierung initiierten Volksentscheid hat es in der Geschichte des Landes bislang jedoch nicht gegeben. Und auch Volksinitiativen und Volksbegehren waren bisher die Ausnahme. Seit 2002 hat es drei Volksinitiativen und seit 1950 insgesamt lediglich zwei Volksbegehren gegeben. Erfolgreich war im Jahr 1978 das Volksbegehren gegen die Einführung der kooperativen Gesamtschule. Die sozial-liberale Regierung ließ daraufhin ihre Reformpläne fallen, was einen Volksentscheid überflüssig machte.

Trotz der aufgezählten direktdemokratischen Elemente in der Landesverfassung, wird die Verfassungsrealität durch das repräsentativ-demokratische Prinzip dominiert. „Die institutionalisierte Bürgerbeteiligung entpuppte sich tatsächlich als relativ sparsam und gezielt genutzter Seismograph für Stimmungslagen zu bestimmten Sachfragen mit insgesamt geringen Auswirkungen auf die politische Machtbalance. Insbesondere die überschaubare Anwendung von zwei Volksbegehren (...) bestätigt den Ausnahmecharakter dieses Partizipationsinstruments, wobei die institutionell-strukturellen Zulässigkeitsbeschränkungen sowie die sachliche Beschränkung auf nur bestimmte Themengebiete dieser geringen Anzahl Vorschub geleistet haben“ (Kost 2005b: 202).

Aus der Darstellung ergibt sich folgendes Zusammenspiel der Verfassungsorgane Nordrhein-Westfalens:

Abbildung 15: Verfassung des Landes NRW



Eigene Darstellung