

Richtlinien für die Formulierung von Vorschriften betreffend die Beteiligung des Landtags und für das Verfahren beim Erlass von Verordnungen, bei denen der Landtag oder seine Ausschüsse mitwirken

Vorbemerkung:

Die vom Gesetzgeber erlassenen Normen sind Gesetze. Es ist dem Gesetzgeber verwehrt, Verordnungen zu erlassen. Der Gesetzgeber darf nicht außerhalb seiner verfassungsrechtlichen Aufgaben tätig werden (so Bundesverfassungsgericht, BVerfGE 22, 330 (346)). Der Erlass von Verordnungen, also von Normen mit Rang unterhalb des Gesetzes, gehört zum Aufgaben- und Kompetenzbereich der Exekutive. Es ist daher nicht zulässig, in Gesetzespaketen den originären erstmaligen Erlass von Verordnungen durch den Gesetzgeber vorzusehen. Zulässig ist allein, unter den weiteren Vorgaben der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung Änderungsverordnungen in Gesetzespaketen vorzusehen (vergleiche hierzu im Einzelnen BVerfGE 114, 196 (236)); bei der Aufnahme von Änderungsverordnungen in Gesetzespakete ist insbesondere dem verfassungsrechtlichen Gebot der Normenwahrheit und Normenklarheit zu entsprechen (im Einzelnen BVerfGE 114, 196 (236)).

Verordnungen sind auf dem dazu verfassungsrechtlich vorgesehenen Weg zu erlassen. In der Staatspraxis kann dies ohne weiteren Aufwand auch parallel zu der Beratung des korrespondierenden Gesetzes im Landtag erfolgen; dies dürfte sogar bestimmte Vorteile haben. Regelungen in Verordnungen sollen nach dem Grundprinzip des Artikels 80 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland und des Artikels 70 der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen der Exekutive obliegen, außerhalb des parlamentarischen Beratungs- und Gesetzgebungsverfahrens, das auf die Rechtsquelle Gesetz zugeschnitten ist.

Im Fall der parallelen Gesetzgebung von zu ermächtigendem Gesetz (im Landtag) und Verordnung (außerhalb des Landtags und in dem vorgesehenen Verfahren der Gesetzgebung auf Exekutiveebene) sowie im Fall der zulässiger Weise in einem Artikelgesetz vorgelegten Änderungsverordnung ist das möglicherweise notwendige gespaltene Inkrafttreten zu beachten. Aus Gründen verfassungsrechtlicher Rechtssicherheit ist die Ausfertigung der Verordnung nach dem Inkrafttreten der gesetzlichen Rechtsgrundlage vorzusehen.

Gesetzgebungsvorhaben, die Gesetze und Verordnungen betreffen, sind nur kabinettreif, wenn sämtliche Folgerechtsänderungsbefehle im Landesrecht berücksichtigt und enthalten sind. Hauptänderungen von Gesetzen und Verordnungen dienen der unmittelbaren Umsetzung eines rechtspolitischen Ziels. Werden durch die Hauptänderungen andere Vorschriften unrichtig, so sorgen Folgeänderungen für die Stimmigkeit der neuen Regelungen mit dem übrigen Recht. Folgeänderungen werden als solche nicht in einem selbständigen Rechtsetzungsverfahren vorgenommen, sondern nur zusammen mit den Hauptänderungen. Welche Folgeänderungen notwendig sind, kann unter Benutzung der elektronischen Sammlung des Gesetz- und Verordnungsblatts ermittelt werden.

Im Übrigen gilt für Regierungsverordnungen unmittelbar sowie für Ministerverordnungen entsprechend:

1. Bei der Neufassung oder Änderung von Ermächtigungsgrundlagen zum Erlass von Verordnungen ist ein Zustimmungs- oder Einvernehmensvorbehalt für Landtagsausschüsse nicht mehr vorzusehen. Soweit in einem Landesgesetz bislang die Zustimmung bzw. das Einvernehmen eines Landtagsausschusses vorgesehen ist, ist dies in einem Regierungsentwurf, der aus anderem Grund eine Änderung des Gesetzes vorsieht, dahingehend zu ändern, dass die Zustimmung oder das Einvernehmen ersetzt wird durch die Anhörung bzw. das Benehmen des zuständigen Landtagsausschusses. Bei Vorliegen besonderer Gründe kann die Zustimmung des Plenums des Landtags vorgesehen werden.
2. Soweit in der gesetzlichen Verordnungsermächtigung der zuständige Ausschuss genannt ist, ist dies in der Präambel der Verordnung zu berücksichtigen. Hierbei ist eine Formulierung zu wählen, die allgemein gehalten und nicht von der aktuellen Bezeichnung eines Landtagsausschusses (mit eventuellem Änderungsbedarf im Zeitablauf) abhängig ist, zum Beispiel: „Der für Inneres zuständige Ausschuss“ statt „Innenausschuss“. Soweit in der Rechtsgrundlage der zuständige

Landtagsausschuss nicht benannt ist bzw. es um einen Verordnungsentwurf nach § 5 Absatz 3 Satz 1 Landesorganisationsgesetz geht, gehört die Bestimmung des zuständigen Ausschusses zur Zuständigkeit des Landtags. In der Präambel ist dann zu formulieren: „der fachlich zuständige Ausschuss“. Die Staatskanzlei wird in dem Schreiben, mit dem der Entwurf der Präsidentin oder dem Präsidenten des Landtags übersandt wird, diejenigen Ausschüsse nennen, die aus Sicht der Landesregierung vermutlich zuständig sind.

3. Verordnungsentwürfe mit Beteiligung des Landtags sind zunächst der Landesregierung vorzulegen. Die Ministerien sind nicht befugt, zuvor Landtagsausschüsse zu beteiligen.
4. Verordnungsentwürfe, die nur zum Teil der Beteiligung des Landtags unterliegen (also daneben Bestimmungen enthalten, die auf einer anderen Ermächtigungsgrundlage beruhen: sogenannte „gemischte Verordnungen“), werden dem Landtag nur mit denjenigen Bestimmungen vorgelegt, für die die Anhörung vorgeschrieben ist. Das Ministerium hat daher in seiner Kabinetttvorlage diejenigen Bestimmungen zu kennzeichnen, zu denen ein Ausschuss zu hören ist. Diese Bestimmungen werden dem Ausschuss zwar im Wortlaut, aber ohne §§-Bezeichnung vorgelegt. Zu Verordnungen oder Teilen von Verordnungen, die den Landtagsausschüssen vorzulegen sind, ist der Kabinetttvorlage eine kurze Begründung beizufügen, die so abgefasst ist, dass sie unverändert an den Landtag weitergeleitet werden kann.

5. Hinsichtlich der Formulierung der Beschlussvorschläge in den Kabinetttvorlagen ist folgendes zu beachten:

Soweit die Anhörung oder das Benehmen eines Landtagsausschusses vorgesehen ist, ist wie folgt zu formulieren:

„Die Verordnung ...wird vorbehaltlich der Anhörung des zuständigen Landtagsausschusses / des Benehmens mit dem zuständigen Landtagsausschuss (ggfls.: zu den §§ des Entwurfs) in der Fassung der Anlage zur Kabinetttvorlage des ... vom ... ausgefertigt.“

Soweit ein Zustimmung- oder Einvernehmensvorbehalt des Parlaments oder, bei geltender, bislang unveränderter Ermächtigungsgrundlage, eines Landtagsausschusses zu beachten ist, ist folgender Beschlussvorschlag vorzusehen:

„Die Verordnung ...wird vorbehaltlich der Zustimmung des zuständigen Landtagsausschusses / des Landtags (ggfls.: zu den §§ des Entwurfs) in der Fassung der Anlage zur Kabinetttvorlage des ... vom ... ausgefertigt.“

6. Danach übersendet die Ministerpräsidentin oder der Ministerpräsident der Präsidentin oder dem Präsidenten des Landtags den vollen Text der Verordnung oder, bei „gemischten Verordnungen“, diejenigen Bestimmungen, zu denen ein Ausschuss zu hören ist, nebst Begründung.
7. Falls im Falle einer Verordnung mit Anhörungs- oder Benehmensregelung keine Einwendungen des Parlaments erhoben werden, unterzeichnen die Ministerpräsidentin oder der Ministerpräsident und die beteiligten Ministerinnen oder Minister die Verordnung (bei Einwendungen redaktioneller Art die entsprechend geänderte Verordnung) ohne erneuten Beschluss der Landesregierung. Andernfalls (nur im Falle einer Änderung des materiellen Inhalts) bringt das zuständige Ministerium eine neue Kabinetttvorlage ein, in der es vorschlägt, ob und inwieweit die Anregungen des Landtags berücksichtigt werden sollen. Die Landesregierung beschließt daraufhin endgültig, es sei denn, dass sie zu einer inhaltlich neuen, von den Ausschüssen bisher nicht erörterten Lösung gelangt; dann ist die Neufassung den Ausschüssen wieder zuzuleiten. Die Verordnung erhält in allen Fällen das Datum der Unterzeichnung.