



Verfassungskommission

2. Sitzung (öffentlich)

10. Februar 2014

Düsseldorf – Haus des Landtags

14:00 Uhr bis 14:45 Uhr

Vorsitz: Prof. Dr. Rainer Bovermann (SPD)

Protokoll: Marion Schmieder

Verhandlungspunkte und Ergebnisse:

- | | |
|---|----------|
| Vor Eintritt in die Tagesordnung | 3 |
| 1 Arbeitsprogramm der Verfassungskommission (s. Anlage 1 und 2) | 4 |
| Die Kommission beschließt einstimmig das Arbeitsprogramm und die vorläufige Terminplanung. | |
| 2 Öffentliche Anhörung von Sachverständigen | 6 |
| – Beschlussfassung | |
| Die Kommission beschließt einstimmig die öffentliche Anhörung von Sachverständigen zum Themenkomplex „Parlamentarismus und Landesregierung“. Als Termin ist der 7. April 2014 vorgesehen. | |

3	Die Arbeitsgruppe zur Novellierung der Geschäftsordnung und zur Stärkung des Parlamentarismus	7
	– Unterrichtung durch die Vorsitzende der Arbeitsgruppe, Frau Landtagspräsidentin Carina Gödecke MdL	
4	Verfahren und Folgen der Auflösung des 15. Landtags	11
	– Hinzuziehung der Landtagsverwaltung	
5	Verschiedenes	18

* * *

Vor Eintritt in die Tagesordnung

Vorsitzender Prof. Dr. Rainer Bovermann: Meine sehr geehrten Damen und Herren! Liebe Kolleginnen und Kollegen! Ich begrüße Sie sehr herzlich zur 2. Sitzung der Verfassungskommission des Landtags Nordrhein-Westfalen. Mein Gruß gilt allen Abgeordneten, den Sachverständigen, den Vertretern der Landesregierung und auch den Vertretern der kommunalen Spitzenverbände, ebenso natürlich den Zuhörerinnen und Zuhörern sowie den Vertretern der Medien.

Wenn Sie sich über den „Satelliten“ wundern, den wir hier in der Mitte des Saales stehen haben, so möchte ich das gleich aufklären: Die Kommission hat sich darauf verständigt, ihre Arbeit in einer möglichst transparenten Atmosphäre stattfinden zu lassen. Dazu gehört es, auch die modernen Kommunikationsmedien zu nutzen. Diese Sitzung wird gestreamt. Heute müssen wir uns noch mit diesem Provisorium hier im Saal begnügen, aber nach der Osterpause wird eine feste Kamera für die Video- und Audioaufzeichnungen installiert sein.

Ich möchte Sie bitten, bei Ihren Wortmeldungen immer das vor Ihnen befindliche Mikrophon einzuschalten. Das ist wichtig für die jeweilige Kameraaufnahme, und Sie möchten doch sicherlich alle gut im Bild erscheinen.

Die Einladung zur heutigen Sitzung ist Ihnen zugegangen. Sie haben die Tagesordnung gesehen. Ich frage der Form halber, ob es Ergänzungs- oder Änderungswünsche gibt. – Das ist nicht der Fall. Dann können wir in die Tagesordnung eintreten.

1 Arbeitsprogramm der Verfassungskommission (s. Anlage 1 und 2)

Vorsitzender Prof. Dr. Rainer Bovermann: Sie finden auf Ihren Tischen eine Vorlage zum Arbeitsprogramm sowie eine Terminplanung; beides ist Ihnen auch zugegangen. Erlauben Sie mir, dass ich Ihnen hierzu einige Erläuterungen gebe; denn dieses Arbeitsprogramm ist in zahlreichen Sitzungen unter den Obleuten besprochen worden. Damit alle auf einem gleichen Stand sind, will ich Ihnen gerne erläutern, wie es zu diesem Programm gekommen ist.

Ich hatte in meinen einführenden Worten bei der konstituierenden Sitzung von fünf großen Herausforderungen gesprochen, die auch im Einsetzungsbeschluss der Verfassungskommission angesprochen worden sind; das waren die Komplexe: Parlamentarismus, Partizipation, Schuldenbremse, Europa sowie Verfassungsgerichtshof, Landesregierung und Kommunen.

Die Sprecher der Fraktionen haben sich darauf verständigt, diese Grundstruktur etwas anzupassen. Der Bereich „Europa“ ist anderen Bereichen zugeordnet worden; die Bereiche „Parlamentarismus“ und „Landesregierung“ wurden zu einem Bereich zusammengefasst, und so sind genau vier Themenkomplexe bzw. Themenkörbe dabei herausgekommen, die Sie jetzt in dem Arbeitsprogramm wiederfinden können.

Wir haben diese Struktur mit einem ersten groben Zeitplan verbunden, indem wir für jeden Themenkomplex ein Halbjahr vorgesehen haben. Das ist zunächst ein sehr grober Zeitplan, aber er soll uns eine gewisse Orientierung liefern; denn wir brauchen auch noch Zeit für einen Gesetzentwurf, für die parlamentarische Beratung, vielleicht sogar für die Vorbereitung eines Referendums. Insofern, denke ich, ist die Ausrichtung dieses Zeitplans auf die vier Halbjahre angemessen.

Was die Reihenfolge der Behandlung dieser Themenkörbe anbelangt, habe ich mich darüber gefreut, dass wir ziemlich schnell einen Konsens erzielen konnten. Wir beginnen mit dem Themenkomplex „Parlamentarismus und Landesregierung“, weil hierzu die Vorarbeiten schon vorangeschritten sind.

Nicht ohne Grund werden wir gleich auch die Landtagspräsidentin Frau Gödecke hören, die ich hiermit ganz herzlich in diesem Kreis begrüße. Sie wird uns Ergebnisse aus der Arbeitsgruppe zur Novellierung der Geschäftsordnung und zur Stärkung des Parlamentarismus vortragen. Damit haben wir genau die Verbindung zwischen dieser Arbeitsgruppe und dem ersten Themenkomplex.

Mit den Themenbereichen „Partizipation“ und „Schuldenbremse“ beginnen wir im Grunde zeitgleich, aber mit etwas unterschiedlicher Ausrichtung. Zum Thema „Schuldenbremse“ soll zunächst ein Forschungsauftrag vergeben werden. Beim Themenkomplex „Partizipation“ beginnen wir dann mit einer öffentlichen Anhörung.

Damit sind auch schon die Instrumente angesprochen, sozusagen der dritte Baustein unseres Arbeitsprogramms neben Struktur und Zeitplan. Es hat den Vorschlag gegeben, zu jedem Themenkomplex einführend eine Anhörung durchzuführen. Zwei Anhörungen waren ohnehin im Einsetzungsbeschluss vorgesehen, nämlich zu den Be-

reichen „direkte Demokratie“ und „Schuldenbremse“. So ist dann auch die Aufteilung dieser Anhörungen auf die einzelnen Themenkomplexe zustande gekommen.

Die Terminplanung ist ebenfalls von vorläufiger Natur. Sie ist flexibel und wird sicherlich immer wieder an die Bedürfnisse angepasst. Sie sehen vorliegend eine Aufteilung auf die einzelnen Sitzungstermine für das erste Halbjahr – den heutigen Termin eingeschlossen –, dann die Expertenanhörung, über die wir heute im zweiten Tagesordnungspunkt befinden wollen, und schließlich die Auswertungen. Dafür sind zwei Sitzungen vorgesehen.

Ich darf Sie fragen, ob es noch Kommentare oder Nachfragen zum Arbeitsprogramm gibt. – Das ist nicht der Fall.

Die Kommission beschließt einstimmig das Arbeitsprogramm und die vorläufige Terminplanung.

2 Öffentliche Anhörung von Sachverständigen

– Beschlussfassung

Vorsitzender Prof. Dr. Rainer Bovermann: Dieser Tagesordnungspunkt beschäftigt sich mit der Umsetzung des ersten Themenkomplexes „Parlamentarismus und Landesregierung“; dabei geht es um die öffentliche Anhörung von Sachverständigen. Als Termin ist der 7. April 2014 vorgesehen. Hierzu ist ein formaler Beschluss der Kommission erforderlich

Die Kommission beschließt einstimmig die öffentliche Anhörung von Sachverständigen zum Themenkomplex „Parlamentarismus und Landesregierung“. Als Termin ist der 7. April 2014 vorgesehen.

3 Die Arbeitsgruppe zur Novellierung der Geschäftsordnung und zur Stärkung des Parlamentarismus

– Unterrichtung durch die Vorsitzende der Arbeitsgruppe, Frau Landtagspräsidentin Carina Gödecke MdL

Vorsitzender Prof. Dr. Rainer Bovermann: Wie gerade schon angekündigt, gibt es ein Scharnier zwischen dieser Verfassungskommission und der Arbeitsgruppe zur Novellierung der Geschäftsordnung und zur Stärkung des Parlamentarismus. Frau Präsidentin hatte in ihren einführenden Worten in der konstituierenden Sitzung auch darauf hingewiesen. Von daher lag es nahe, diesen Punkt hier aufzurufen, sozusagen als Startsignal für die inhaltliche Arbeit der Verfassungskommission. Ich freue mich, Frau Präsidentin, dass Sie Zeit gefunden haben, in die Verfassungskommission zu kommen, und darf Ihnen jetzt das Wort erteilen. – Bitte schön.

Präsidentin Carina Gödecke: Vielen Dank. – Herr Vorsitzender! Liebe Kolleginnen und Kollegen! Liebe beratende Mitglieder der Verfassungskommission, Vertreterinnen und Vertreter der Landesregierung! Die Arbeitsgruppe trägt den vollständigen Titel „Arbeitsgruppe zur Novellierung der Geschäftsordnung und zur Stärkung des Parlamentarismus“. Wir haben uns im ersten Teil unserer Arbeit – sie ist übrigens abgeschlossen – im Wesentlichen mit dem Bereich der Novellierung der Geschäftsordnung beschäftigt.

Diese Arbeitsgruppe wurde unmittelbar nach Konstituierung des Landtags der 16. Wahlperiode, also Anfang Juli 2012, eingerichtet und hat, wie Sie alle wissen, im Verlauf eines Jahres einen Vorschlag zur Neufassung der Geschäftsordnung erarbeitet. Diese Novellierung wurde dann durch unseren gemeinsamen Beschluss am 16. Oktober 2013 verabschiedet und ist am 1. November 2013 in Kraft getreten.

Von den vielen in der Arbeitsgruppe diskutierten und später auch beschlossenen Neuerungen möchte ich drei ganz besonders hervorheben, da sie nach meiner Meinung die Arbeitsweise unseres Parlaments, somit unsere Strukturen und letztlich auch den Parlamentarismus zeitgemäß weiterentwickelt haben. Mit anderen Worten: Einige unserer Änderungen sind mehr als lediglich redaktionelle Klarstellungen oder Anpassungen an den Arbeits- und den Parlamentsalltag gewesen.

Da ist zunächst die Einführung einer Regelung über weitere Gremien des Landtags zu nennen. Aufgrund dieser Neuregelung sind erstmals die Voraussetzungen für die Schaffung weiterer Gremien festgelegt worden. Eine weitere Neuerung betrifft die Kurzintervention, die nunmehr in § 35 dauerhaft eingeführt wurde. Sie schafft eine Möglichkeit für Abgeordnete, auf Redebeiträge im Plenum durch einen eigenen Beitrag von nicht mehr als 90 Sekunden zu reagieren. Dann hat der Redner seinerseits die Möglichkeit, weitere anderthalb Minuten darauf zu antworten.

Die bisherige Praxis zeigt, dass von diesem Instrument sehr rege Gebrauch gemacht wird und dass dies die Plenardebatten wirklich belebt. Manchmal wird die Plenardebatte dadurch auch verlängert. Aber genau das haben wir gewusst und gewollt, als wir die Geschäftsordnung verändert haben.

Schließlich möchte ich auf die Änderungen hinweisen, die die Haushaltsplanberatungen betreffen, und die vorsehen, dass am Ende der zweiten Lesung von drei Lesungen keine Schlussabstimmung mehr stattfinden kann. Bekanntlich war die bisherige Praxis einer Schlussabstimmung am Ende der zweiten von drei Lesungen der Auslöser für die Geschehnisse, die letztlich im Jahre 2012 in die Auflösung des Landtags mündeten.

Im Zusammenhang mit meinem heutigen Bericht will ich gerne darauf hinweisen, dass diese Änderung im Abstimmungsverfahren auch dann gilt, wenn ein ganz normaler Gesetzentwurf in drei Lesungen beraten wird. Das ist uns allen zusammen allerdings noch nicht in parlamentarisches Fleisch und Blut übergegangen. Daran werden wir in der konkreten Parlamentsarbeit denken und uns daran erinnern müssen.

Genauso wichtig ist es mir aber auch, darauf hinzuweisen, dass bei Gesetzentwürfen generell der Grundsatz von zwei Lesungen gilt. Drei Lesungen stellen in unserer Parlamentspraxis die Ausnahme dar und erfolgen ausnahmsweise nur dann, wenn eine Fraktion eine dritte Lesung beantragt. Jüngstes und uns allen noch gegenwärtiges Beispiel dafür war das Studienfondsgesetz.

Das Stichwort „Landtagsauflösung“ führt mich zu einem weiteren Beratungspunkt der Arbeitsgruppe zur Novellierung der Geschäftsordnung. Dort wurde nämlich angeregt, die verfassungsrechtlich verankerte Regelung zum Übergang zwischen zwei Wahlperioden – insbesondere nach Auflösung des Landtags – neu zu regeln. Hier bestand der einhellige Wunsch der Arbeitsgruppe, zu einer Neuregelung zu kommen, zugleich aber auch die Erkenntnis, dass für eine solche Neuregelung die Verfassungskommission – also Sie alle bzw. wir alle, wenn ich hier in Ihren Reihen sitzen darf – zuständig sein muss. Die Arbeitsgruppe hat deshalb beschlossen, der zu dem Zeitpunkt unserer Diskussion bereits avisierten Verfassungskommission die Neuregelung anzuempfehlen, was ich hiermit ausdrücklich und nachhaltig mache.

Ein weiterer Punkt aus den Beratungen der Arbeitsgruppe betrifft direkt und unmittelbar die Arbeit der Verfassungskommission. In der Arbeitsgruppe zur Novellierung der Geschäftsordnung war nämlich ebenfalls diskutiert worden, ob und wie eine Neufassung der Verpflichtungsformel für Abgeordnete angestrebt werden sollte. Die Diskussion wurde letztlich deshalb nicht zu Ende geführt, weil auch diese Frage an die Verfassungskommission weitergereicht werden sollte. Ich darf daher in diesem Kreis berichten, dass die Arbeitsgruppe die Verfassungskommission auffordert und heute ausdrücklich bittet, über diesen Punkt zu beraten.

In einem zweiten Teil des Arbeitsauftrags, nämlich dem der Stärkung des Parlamentarismus, hat die Arbeitsgruppe ein Gutachten des Berliner Politologen Prof. Dr. Reutter zur Zukunft des Landesparlamentarismus in Nordrhein-Westfalen eingeholt und im Anschluss seine Vorschläge mit ihm diskutiert. Prof. Dr. Reutter schlägt unter anderem vor, Änderungen der Landesverfassung ins Auge zu fassen, nämlich in drei Punkten:

Erstens. Die Streichung der Ministeranklage nach Artikel 63 unserer Landesverfassung. Zweitens. Die Streichung der Vorgabe, dass der Ministerpräsident Mitglied ei-

nes Landtages sein muss, Artikel 52 Abs. 1 unserer Landesverfassung. Drittens. Die verfassungsrechtliche Verankerung von Fraktionen und Ausschüssen.

Naturgemäß richten sich diese Vorschläge in erster Linie an die Verfassungskommission und nicht an die Arbeitsgruppe, weil es sich dabei um Vorschläge handelt, die verfassungsändernden Charakter haben. Hinsichtlich der Vorschläge aus dem Bereich der Ausschüsse, die wir sehr intensiv diskutiert haben – zum Beispiel die Frage des zulässigen Umfangs der Übertragung von Entscheidungsbefugnissen –, habe ich inzwischen auf Vorschlag der Arbeitsgruppe ein Rechtsgutachten in Auftrag gegeben.

Dieses Gutachten soll klären, welche Rechtsrahmen die Landesverfassung für eine stärkere Einbindung von Ausschüssen in Entscheidungen gewährt und ob gegebenenfalls durch Änderungen der Landesverfassung eine Ausweitung der Befugnisse von Ausschüssen möglich ist. Das Gutachten soll vereinbarungsgemäß im Juni 2014 vorliegen und wird nicht nur der Arbeitsgruppe, sondern auch der Verfassungskommission für ihre Beratungen zur Verfügung gestellt.

Parallel dazu hat die Arbeitsgruppe vereinbart, ihre eigene Arbeit so lange ruhen zu lassen, bis entweder die Verfassungskommission Ergebnisse erarbeitet hat oder aber aufgrund der Entwicklungen und Diskussionen in den anderen 15 Bundesländern und damit auch beim Bund neue Erkenntnisse zum Parlamentsgeschehen vorliegen.

Im Hinblick auf die Verfassungskommission versteht sich die Arbeitsgruppe zur Novellierung der Geschäftsordnung und zur Stärkung des Parlamentarismus als operative Dienstleisterin, die dann wieder tätig wird, wenn Verständigungen in die Geschäftsordnung eingearbeitet werden müssen.

Im Hinblick auf die Diskussion zur Weiterentwicklung des Parlamentarismus warten wir – also die andere Arbeitsgruppe – zurzeit auf das angesprochene Rechtsgutachten. Weiterhin haben wir die Verwaltung gebeten, Informationen und Materialien für die weitere Arbeit zusammenzustellen, sodass ich davon ausgehe, dass wir im Herbst ein weiteres Mal tagen werden. Dann werden wir entscheiden, ob wir unsere Arbeit weiterhin ruhen lassen, oder ob wir in die intensive Begleitung all der Punkte einsteigen, die nicht unmittelbar in der Verfassungskommission zu behandeln sein werden.

(Beifall)

Vorsitzender Prof. Dr. Rainer Bovermann: Ganz herzlichen Dank, Frau Präsidentin! Die Verzahnung zwischen der Arbeitsgruppe und der Verfassungskommission ist deutlich geworden. Es dürfte auch noch einmal klar geworden sein, dass einige der Aufträge, die im Einsetzungsbeschluss genannt worden sind, hier ihren Ursprung haben, und dass es dort entsprechende Vorarbeiten gibt. Es wäre schön, wenn das Gutachten dann vor der Sommerpause vorliegen könnte. Das würde genau in unseren Beratungsplan hineinpassen.

Hans-Willi Körfges (SPD): Herr Vorsitzender! Frau Präsidentin! Liebe Kolleginnen und Kollegen! Meine Damen und Herren, ich möchte die Gelegenheit nutzen, mich im Namen der SPD-Fraktion ganz herzlich für die Vorarbeiten zu bedanken und außerdem schon einmal laut darüber nachzudenken, ob und was wir gegebenenfalls regeln müssen, was gängiger parlamentarischer Praxis entspricht und wo unsere Spielräume liegen.

Ich halte in diesem Zusammenhang einen Blick in andere Landesverfassungen für höchst nützlich, weil einiges von dem, was wir hier besprechen werden, in anderen Bundesländern schon geregelt ist. Wir sollten uns – auch wenn es darum geht, Sachverständige über den Kreis der hier versammelten Sachverständigen hinaus einzubeziehen – dann auch der Frage stellen, was bei einer konkreten Regelung Sinn macht.

Ich bin sehr froh darüber, dass hier die Möglichkeiten des Parlaments im Mittelpunkt stehen und würde es – unabhängig von der jeweiligen Stellung, die wir im Augenblick zur Regierung haben – für sehr wichtig halten, dass wir ein gemeinsames Verständnis von der Rolle des Parlaments gegenüber der Regierung entwickeln. Insoweit hoffe ich – das ist auch der weitere Anlass meiner Wortmeldung gewesen –, dass sich der konsensuale und durchaus der Bedeutung unserer Aufgabe angemessene Stil, den wir bis jetzt in den Obleuterunden gepflegt haben, weiter durchsetzt.

Vieles von dem, was Frau Präsidentin gerade vorgetragen hat, ergibt sich aus gemeinsamen Erfahrungen, die wir in mehreren Jahren der Zusammenarbeit hier im Parlament gesammelt haben. Ich glaube, es ist eine wirklich wichtige Aufgabe, die Bedeutung des Parlamentarismus zu würdigen und zu überlegen, wie wir unsere Arbeit effektiver ausrichten können. Überall da, wo es einfachgesetzlich oder durch Geschäftsordnung nicht möglich ist, übernimmt die Verfassungskommission sicherlich für alle Parlamentarierinnen und Parlamentarier eine wichtige Aufgabe, der wir uns gerne stellen wollen.

Vorsitzender Prof. Dr. Rainer Bovermann: Gibt es weitere Wortmeldungen? – Das ist nicht der Fall. Dann nehmen wir den Bericht erst einmal so zur Kenntnis, bedanken uns noch einmal bei Frau Präsidentin und werden uns an die Arbeit machen, die Aufträge entsprechend auszuführen.

4 Verfahren und Folgen der Auflösung des 15. Landtags

– Hinzuziehung der Landtagsverwaltung

Vorsitzender Prof. Dr. Rainer Bovermann: Bei diesem Tagesordnungspunkt handelt es sich um einen Punkt aus dem Einsetzungsbeschluss. Hier hat es eine Anregung aus dem Kreis der Obleute gegeben, diesen Punkt aufzurufen. Zumindest einige hier im Saal können auch persönlich berichten, welche Erfahrungen sie mit der Auflösung des 15. Landtags gemacht haben.

Uns interessiert zunächst einmal die Sichtweise der Landtagsverwaltung. Ich freue mich, dass auch zu diesem Punkt Frau Präsidentin zur Verfügung steht, um uns hier einen Einblick zu gewähren. Insofern darf ich ihr wiederum das Wort erteilen.

Präsidentin Carina Gödecke: Danke schön. – Es geht, wie gesagt, um die Verfahren und Folgen der Auflösung des 15. Landtags und damit auch um die Erfahrungen, die wir mit der Landtagsauflösung und später mit dem Ständigen Ausschuss – der ja eine Folge der Auflösung war und ist – gesammelt haben.

Die Auflösung des Landtags, liebe Kolleginnen und Kollegen, war während der Zeit der Minderheitsregierung eine häufig angesprochene theoretische wie aber auch für wahrscheinlich gehaltene Perspektive. Die Auflösung war eine in den Medien immer wieder diskutierte Möglichkeit und kam daher nicht wirklich völlig unerwartet. Eigentlich haben sich – unterschiedlich intensiv und unterschiedlich häufig – immer wieder alle Abgeordneten und auch die Fraktionen hier im Haus damit auseinandergesetzt.

Richtig ist aber auch, dass die Abstimmungen für die Landesregierung und die sie tragenden Fraktionen in diesen knapp zwei Jahren immer wieder gut gegangen sind – „gut“ in Anführungsstrichen – und damit die Minderheitsregierung länger gehalten hat, als viele erwartet haben.

Es ist bestimmt nicht völlig verkehrt, festzustellen, dass damit eine Art „Gewöhnungsprozess“ eingesetzt hatte. Genauso richtig ist aber auch, dass in der ganz konkreten Situation im März 2012 – Haushaltsplanberatungen in zweiter Lesung mit der plötzlich im Raum stehenden Möglichkeit der sofortigen Landtagsauflösung – eine sehr überraschende Entwicklung einsetzte.

Die Auflösung selbst wurde dann ja ohne nennenswerten zeitlichen Vorlauf beschlossen; denn selbst am Morgen des Lösungstages konnte noch nicht allen Abgeordneten oder Fraktionen klar sein, dass am Nachmittag die Legislaturperiode zu Ende sein würde.

Faktisch war es so, dass im Laufe des Jahres 2011 aufgrund der durch die Minderheitsregierung bestehenden Mehrheitsverhältnisse und der Spekulationen über eine jederzeit mögliche Landtagsauflösung in der Landtagsverwaltung prophylaktisch Überlegungen angestellt wurden, welche Rechtsfolgen im Einzelnen für die Abgeordneten, die Mitarbeiter der Abgeordneten und für die Fraktionen entstehen, wenn ein Auflösungsbeschluss gefasst wird.

Auch erste Überlegungen, mit welchen gesetzlichen Änderungen Einfluss auf die Rechtsfolgen eines Auflösungsbeschlusses für den Status der Abgeordneten, für deren Mitarbeiter und für die Fraktionen und deren Mitarbeiter genommen werden könnte, wurden erarbeitet. Gestützt wurde die Notwendigkeit, sich mit den Folgen einer plötzlichen Landtagsauflösung auseinanderzusetzen und sich damit auch abstrakt und anlassunabhängig darauf vorzubereiten, durch die Bitte der parlamentarischen Geschäftsführerinnen und Geschäftsführer um eine entsprechende Ausarbeitung.

Die latente Gefahr einer Landtagsauflösung hat nach meiner Beobachtung die gesamte Legislaturperiode begleitet. Die erbetenen Ausarbeitungen und Überlegungen der Landtagsverwaltung zu den Folgen einer Landtagsauflösung haben jedoch zu keinem einzigen Zeitpunkt Gesetzentwurfsreife erlangt, sodass diese Überlegungen im März 2012, als der Fall dann eintrat, keine Rolle spielen konnten.

Mit der Landtagsauflösung selbst verloren die Mitglieder des Landtags umgehend und automatisch ihren Status als Abgeordnete. Das betraf von der Amtsausstattung über die Diät – also die Abgeordnetenbezüge, inklusive der Krankenversicherung und der Altersversorgung – bis hin zum Anspruch auf Beschäftigung von Mitarbeitern sämtliche Aspekte des Abgeordnetenstatus.

Einige von Ihnen, die ihre Steuererklärung für 2012 schon gemacht haben oder dabei sind, sie zu erstellen, werden festgestellt haben, dass genau diese Zeitspanne auch im Rahmen der Steuererklärung noch einmal eine wichtige Rolle spielt. Das macht deutlich, dass sich die Nachwirkungen des veränderten Status bis heute hinziehen.

(Zuruf: Das war aber ein guter Tipp!)

– Gerne, dafür bin ich auch da.

Etwas anderes – und deshalb ist dieser Tipp nicht für alle im Haus so gut und richtig – galt lediglich für die Mitglieder des Ständigen Ausschusses, die nach Art. 40 der Landesverfassung zu wesentlichen Teilen ihren Abgeordnetenstatus beibehielten.

Der Ständige Ausschuss hat laut Verfassung die Rechte der Volksvertretung gegenüber der Regierung zu wahren, solange der Landtag nicht versammelt ist. Die gleichen Rechte stehen ihm zwischen dem Ende einer Wahlperiode oder der Auflösung des Landtags und dem Zusammentritt des neuen Landtags zu.

Unsere Geschäftsordnung bestimmt in § 48 Abs. 3, dass der Ältestenrat als Ständiger Ausschuss eingesetzt wird. Mit der Entscheidung, den Landtag aufzulösen, kam der Ständige Ausschuss zum ersten Mal in der Geschichte Nordrhein-Westfalens zum Einsatz. Er -und nur er – musste und konnte die Geschäfte des Landtags weiterführen.

Die konstituierende Sitzung des Ständigen Ausschusses eine Woche nach dem Auflösungsbeschluss hatte deshalb eine umfangreiche Tagesordnung abzuarbeiten, die mit der Wahl eines Vorsitzenden begann und über eine neue Geschäftsordnung – einschließlich der Frage zur Öffentlichkeit und Beteiligung der Landesregierung – bis hin zur Regelung fortlaufender Petitionsverfahren oder zum Informationsanspruch des Ständigen Ausschusses gegenüber der Landesregierung und so scheinbar ba-

naler Dinge wie der Fortsetzung des Besucherprogramms des Landtags für die vielen Besuchergruppen im Lande reichte.

Viele der in den insgesamt vier Sitzungen des Ständigen Ausschusses behandelten Themen betrafen verfassungsrechtliches Neuland, auch weil die Abgrenzungen zwischen den bloß vorläufigen Maßnahmen eines Ständigen Ausschusses und den endgültigen Regelungen, die dem Plenum vorbehalten waren, in jedem Einzelfall neu zu klären und zu bewerten waren. So behandelte der Ständige Ausschuss wichtige laufende Themen der Landespolitik, wie beispielsweise die Folgeregelungen für die ehemaligen Schlecker-Beschäftigten oder die Genehmigung von Bürgschaften für ein großes nordrhein-westfälisches Unternehmen.

Ich würde die Arbeit des Ständigen Ausschusses zusammenfassend als erfolgreich bezeichnen, auch wenn an vielen Stellen überdeutlich wurde, dass es sich lediglich um ein auf Zeit eingerichtetes Provisorium handelte, das nicht über einen längeren Zeitraum die laufenden Geschäfte der Landespolitik übernehmen kann.

Bereits in meiner Antrittsrede als Landtagspräsidentin habe ich gesagt, dass der Ständige Ausschuss zweifelsohne seine Arbeit ordentlich erledigt und die Aufgabe der Regierungskontrolle im Rahmen der beschränkten Möglichkeiten erfüllt hat. Ich habe weiter ausgeführt, dass ein Ständiger Ausschuss immer nur die zweitbeste Lösung sein kann.

Aufgrund der nur eingeschränkten Entscheidungsbefugnisse entstand nämlich ein Entscheidungsstau, dessen Abarbeitung bis in den Herbst des Jahres 2012 hineinreichte. Die eingeschränkten Entscheidungsbefugnisse ergeben sich aus der Verfassung selbst, die zwar die Rechte der Mitglieder des Ständigen Ausschusses in den Artikeln 47 bis 50 beschreibt, die Rechte des Ständigen Ausschusses allerdings mit dem Verweis auf die Rechte eines Untersuchungsausschusses konkretisiert.

Zurück zum Auflösungsbeschluss. Ich will noch einmal betonen, dass dieser die Wirkung eines Fallbeils hat. Der dann folgende parlamentslose Zustand ist nicht optimal. Wenn Änderungen angestrebt werden, halte ich es im Interesse einer Gewährleistung dauerhafter Handlungsfähigkeit der Landespolitik daher für sinnvoll, eine parlamentslose Übergangszeit zwischen zwei Wahlperioden zu vermeiden.

Dazu kann man unterschiedliche Regelungen vorsehen. Ich selbst habe in meiner Antrittsrede bereits deutlich gemacht, dass ich es aufgrund der Erfahrungen der 15. Wahlperiode, ihres Endes und aufgrund der Erfahrungen mit dem Ständigen Ausschuss für angebracht halte, bei einer Entscheidung zur Neuwahl die Wahlperiode zu verkürzen. Denn dann würde bis zur ersten Sitzung des neuen Landtags der alte Landtag mit allen Mitgliedern und Fraktionen handlungsfähig bleiben.

Ich weiß aber auch, dass in verschiedenen Bundesländern hierzu unterschiedliche Lösungen gefunden wurden, und ich bin sicher, dass Sie, liebe Kolleginnen und Kollegen, ebenso wie die Verfassungskommission in ihrer Diskussion eine sachgerechte Lösung anstreben und dass Sie diese finden werden. Der Respekt vor der Arbeit der Verfassungskommission, die ja jetzt intensiv einsetzt, verbietet es, an dieser Stelle mehr als eine persönliche Meinung in den Raum zu stellen. Aber ich glaube, das habe ich jetzt auch getan.

Ich danke Ihnen ganz herzlich. Wenn es Detailfragen gibt, sind Herr Dr. Thesling und ich jederzeit in der Lage, diese zu beantworten.

(Beifall)

Vorsitzender Prof. Dr. Rainer Bovermann: Herzlichen Dank für die Ausführungen und für Ihre persönliche Einschätzung. – Damit eröffne ich die Aussprache. Gibt es Nachfragen oder Kommentierungen zu diesem Themenkomplex?

Lutz Lienenkämper (CDU): Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Zunächst auch von meiner Seite aus herzlichen Dank für den Bericht. In der Kommission haben wir vereinbart, es so zu halten wie bei guten Koalitionsverhandlungen: Erst dann ist etwas vereinbart, wenn alles vereinbart ist und die Dinge ganz zum Schluss einer Lösung zugeführt werden. Solange wir beraten und uns austauschen, will ich keine abgeschlossene Meinung zu diesen Themen präsentieren, sondern immer nur Diskussionsbeiträge liefern.

Das werde ich über die gesamte Dauer der Verfassungskommission so halten. So bewahren wir nach hinten heraus eine Offenheit, um zu Lösungen zu kommen. Die Hürden, die wir uns dabei aufbauen, sollten möglichst keine selbst gesetzten sein, und diejenigen, die die anderen setzen, müssen vielleicht nicht so wahnsinnig hoch sein.

Nach dieser Vorbemerkung möchte ich einige Anmerkungen machen. Ich glaube, dass uns die Zeit nach der Selbstauflösung des Landtags gelehrt hat, dass hier Neuregelungen erforderlich und geboten sind. Ich glaube, dass das sowohl die Situation der einzelnen Abgeordneten betrifft wie auch die der Fraktionen und des gesamten Parlamentes.

Es kam zu vielen Situationen, für die wenige Erfahrungen vorgelegen haben, sodass es gut ist, dass wir uns jetzt mit diesen Fragen intensiver befassen können – auch vor dem Hintergrund von gemachten Erfahrungen – ,damit wir diese auch teilweise einfließen lassen können.

Deswegen will ich nur einmal vorsichtig meine vorläufige Meinung dahin gehend kundtun, dass ich glaube, dass es gut wäre, wenn eine Legislaturperiode übergangslos in die nächste mündete. Wann das genau passiert und wie, darüber wird man reden müssen. Ich glaube aber, dass ein unmittelbarer Übergang von der einen Legislaturperiode in die andere eine kluge Lösung wäre.

Mit unseren Sachverständigen und den Beispielen, die uns aus den anderen Bundesländern vorliegen, kommen wir da sicherlich zu guten Lösungen.

Hans-Willi Körfges (SPD): Herr Vorsitzender! Liebe Kolleginnen und Kollegen! Meine Damen und Herren! Ich will auch die persönlichen Eindrücke, die ich als Mitglied dieses Ständigen Ausschusses habe sammeln dürfen, nach außen tragen.

Ich glaube, wir haben gut gearbeitet und wir haben verantwortungsvoll gearbeitet, aber wir waren kein Ersatz für das Parlament. Wenn man – das sehe ich jetzt aus

der Warte der Bürgerinnen und Bürger – die Allgemeinheit vertritt, ist der Punkt der Kontrolle der Regierungsarbeit gelungen. Aber wie sich im Nachgang gezeigt hat: Wir haben vieles von dem doch nicht machen können, was ein vollständig funktionierendes Parlament eigentlich machen müsste.

Wenn man sich die Gewaltenteilung nicht nur abstrakt zu eigen macht, sondern sie auch konkret leben will, ist es ganz schwierig, wenn es dann nur den Ständigen Ausschuss gibt. In der Verfassung steht ja auch nichts über den Umfang der Aufgaben des Ständigen Ausschusses; da gibt es eine formale Zuordnung. Man musste sich schon kritisch fragen, in welcher Funktion man jetzt hier sitzt und welche Kompetenzen man hat.

Dass es eine gute inhaltliche und verantwortliche Arbeit gegeben hat, ist die eine Sache. Aber mit den Grundüberzeugungen, die wir als Parlamentarier haben, ist so etwas auf Dauer sicherlich schlecht zu vereinbaren.

Von daher bin ich ganz nahe bei dem, was Herr Lienenkämper gesagt hat: Man muss vermeiden, dass es parlamentslose Zeiten gibt. Das eint uns sicherlich alle. Einer der Anstöße für diese Verfassungskommission war ja genau dieser Zustand, diese allgemeine Unzufriedenheit darüber, dass es die parlamentslose Zeit gegeben hat sowie das Bewusstsein – das man vor dieser vergangenen Wahlperiode ja gar nicht hatte –, dass es auch Situationen geben kann, in denen die Auflösung eines Parlamentes nicht nur eine Möglichkeit ist, sondern sie auch geboten sein kann.

Ich kann aus Sicht eines Abgeordneten, der die damalige Minderheitsregierung unterstützt hat, nur bestätigen, dass wir immer davon ausgingen, dass es kurzfristig mit dieser Regierungsverantwortung auch ein Ende finden könnte. Wir haben das immer an eine Kernaussage gekoppelt: Wenn es bei wichtigen Entscheidungen für die Politik der Regierung keine Mehrheiten mehr gibt, müssen wir die Wählerinnen und Wähler wieder um ein Votum bitten.

Nur, wie das genau zu geschehen hatte und welche Konsequenzen das nach sich zog – nicht nur für die individuell Betroffenen, sondern auch für die Repräsentanz der Bürgerinnen und Bürger, die uns gewählt hatten –, das war in jenem Augenblick nicht absehbar.

Insoweit ist jetzt ein guter Zeitpunkt, um mit der Arbeit der Verfassungskommission zu beginnen, wobei ich ganz ausdrücklich sagen will: Sicherlich arbeiten wir konsensorientiert, da sehe ich durchaus übereinstimmende Erklärungen. Aber wichtig ist es auch, dass wir wesentliche andere Punkte, die sich aus der Arbeit ergeben, mit der notwendigen Sorgfalt besprechen und versuchen, zu einem Konsens entsprechend dem in der Verfassung vorgesehenen Quorum zu kommen.

Das ist eine spannende Aufgabe. Ich bedanke mich ausdrücklich beim Vorsitzenden; denn es ist gut, dass wir mit diesem Punkt beginnen. Hier gibt es eine Menge von gemeinsamen Erfahrungen, die zumindest von der Richtung her zu ähnlichen Ergebnissen führen werden.

Dr. Ingo Wolf (FDP): Herr Vorsitzender! Meine sehr geehrten Damen und Herren! Bei aller Offenheit, die auch Herr Lienenkämper angemahnt hat: Sicherlich ist durch

die Reihenfolge, die wir gewählt haben, auch klar, dass hier dringender Handlungsbedarf besteht, dass aber eine gewisse Einigung am Horizont zu sehen sein kann.

Frau Gödecke hat sehr schön geschildert, wie wir sozusagen sehenden Auges in die Situation hineingeschlittert sind. Über Jahrzehnte hat sich niemand vorstellen können, dass so etwas überhaupt einmal passiert. Angesichts der Tatsache, dass es eine Minderheitsregierung gegeben hatte, wäre es sicherlich ein schlechtes Signal gewesen, wenn wir dann die Verfassung mal eben so geändert hätten. Dann hätte jeder irgendetwas hineininterpretiert.

Insofern war für alle Beteiligten klar, dass dies ein wichtiger Punkt sein würde, wenn es zur Einrichtung einer Reformkommission kommt. Dies gilt auch dann, wenn keiner daran glaubt, dass in Kürze wieder eine solche Situation eintritt. Aber es muss vernünftig gehandelt werden.

Das Stichwort „parlamentslose Zeit“ hat natürlich auch die FDP umgetrieben. Über diese Diskussion hinaus könnte man vielleicht auch über die Frage nachdenken, wieviel Zeit bis zur Neuwahl vergehen sollte. Ich erinnere daran, welche Schwierigkeiten die Parteien hatten, das Ganze verfahrenstechnisch abzuwickeln. Auch dies wird sicherlich in diesem Zusammenhang zu diskutieren sein.

Dass auch noch solche Fragen dahinterstehen, wie sie Herr Lienenkämper bereits angesprochen hat – was passiert nicht nur mit den Abgeordneten, sondern, und das liegt mir besonders am Herzen, mit dem Personal in den Fraktionen? –, das macht schon deutlich, dass eine sehr kluge Regelung vonnöten ist.

Wenn man einen Blick in die anderen Länderverfassungen wirft, dann erkennt man Möglichkeiten, wie sich diese Fragen ganz vernünftig lösen lassen. Da bin ich auch guter Hoffnung, dass das bei uns in eine Einigung münden wird.

Stefan Engstfeld (GRÜNE): Sehr geehrter Herr Vorsitzender! Liebe Frau Präsidentin! Sehr geehrte Damen und Herren! Liebe Kolleginnen und Kollegen! Ich kann mich weitestgehend den Ausführungen meiner Vorredner anschließen. Zunächst vielen Dank für den Bericht.

Ich war zwar Mitglied in der Arbeitsgruppe zur Novellierung der Geschäftsordnung und zur Stärkung des Parlamentarismus, aber ich war nicht Mitglied im Ständigen Ausschuss während der parlamentslosen Zeit. Ich denke, dass der Ständige Ausschuss ganz vernünftig und erfolgreich gearbeitet hat, habe das Ganze aber von einer anderen Perspektive wahrgenommen.

Mit Blick auf andere Landesverfassungen erhalten wir meiner Meinung nach gute Anregungen, die wir zum Teil übernehmen können. Ich möchte es einmal konkretisieren: Aus meiner persönlichen Sicht habe ich Sympathien für die Lösungen, die beispielsweise Thüringen oder Bayern gefunden haben.

Ich glaube auch, dass wir den Fraktionsmitarbeiterinnen und -mitarbeitern gegenüber eine große Verantwortung haben, das finde ich auch sehr wichtig. Insofern kann ich mich dem Gesagten weitestgehend anschließen.

Torsten Sommer (PIRATEN): Auch von unserer Seite vielen Dank an Frau Präsidentin für das Zusammentragen dieser Ergebnisse. Auch wir sind der Meinung – meine Fraktion zumindest –, dass wir in den Obleuterunden zur Verfassungskommission bislang einen guten Anfang hatten und dass wir das Ganze wirklich sehr konsensorientiert angehen.

Das ist für uns sehr wichtig. Eine Änderung in der Verfassung kann wirklich enorme Auswirkungen haben; das haben wir speziell am Beispiel der parlamentslosen Zeit gesehen, wie sich das individuell auswirkt. Für den persönlichen Mitarbeiter eines Abgeordneten geht es auf einmal, wie Frau Gödecke gerade sagte, fallbeilartig nicht mehr weiter, ohne dass er in irgendeiner Form darauf Einfluss hat.

Das reicht hin bis zu wirklich großen Entscheidungen, die dann im Ständigen Ausschuss – ich sage mal -nicht so gerne behandelt werden möchten, ohne dass ein großes Parlament dazu befragt werden kann. Daran wird ersichtlich, dass wir hier bessere Regelungen finden müssen, wie das Ganze vernünftig gehandelt werden kann. Von daher hoffen wir, eine Option zu finden, sodass es keine parlamentslose Zeit mehr geben muss.

Vorsitzender Prof. Dr. Rainer Bovermann: Es liegen keine weiteren Wortmeldungen mehr vor. Diese Runde war sozusagen ein erster inhaltlicher Aufschlag. Wie auch schon von den Sprechern angedeutet, werden wir uns mit diesem Thema weiterbeschäftigen, im Kontext mit den anderen Punkten, die im Einsetzungsbeschluss vorgesehen sind.

5 Verschiedenes

Vorsitzender Prof. Dr. Rainer Bovermann: Unter diesem Tagesordnungspunkt möchte ich Sie darauf aufmerksam machen, dass es einen Termin gibt, der ursprünglich einmal vorgesehen war, den wir aber ersatzlos ausfallen lassen wollen, nämlich den 17. März 2014. Hintergrund ist der, dass wir nicht den Sachverständigen mit einer Diskussion vorgreifen wollen, sondern dass wir ihnen ausreichend Zeit geben wollen, um ihre Stellungnahmen für die Anhörung vorzubereiten.

Gibt es aus Ihren Reihen noch Punkte, die wir ansprechen sollten? – Das ist nicht der Fall. Dann bedanke ich mich ganz herzlich und schließe die Sitzung.

gez. Prof. Dr. Rainer Bovermann
Vorsitzender

2 Anlagen

28.02.2014/14.03.2014

150