



Verfassungskommission

5. Sitzung (öffentlich)

16. Juni 2014

Düsseldorf – Haus des Landtags

14:00 Uhr bis 15:35 Uhr

Vorsitz: Prof. Dr. Rainer Bovermann (SPD)

Protokoll: Marion Schmieder

Verhandlungspunkte und Ergebnisse:

1 Themenkomplex I – „Parlamentarismus“ und „Landesregierung“ 3

GPr 16/4

- Auswertung der öffentlichen Anhörung vom 7. April 2014 zu den Aspekten
- Einführung einer Regelung zur Funktion der parlamentarischen Opposition, Art. 45 ff., und weitere Statusfragen (Abgeordnete, Fraktionen, Parlament)
 - Quorum für die Einsetzung von Parlamentarischen Untersuchungsausschüssen (PUAs)
 - Stellung der Landesregierung im Parlament
 - Bestimmungen zur Wahl des Ministerpräsidenten, Art. 52
 - Eidesformel, Art. 53 („... dem Wohle des deutschen Volkes ...“)
 - Ministeranklage, Art.63
 - weitere von den Sachverständigen in der Anhörung angesprochene Aspekte

2 Themenkomplex II – „Partizipation – Weiterentwicklung der Demokratie in Nordrhein-Westfalen“ 22

Beschlussfassung über die Durchführung einer öffentlichen Anhörung

Die Kommission beschließt einstimmig, am 1. September 2014 eine Anhörung zum Bereich „Partizipation – Weiterentwicklung der Demokratie in Nordrhein-Westfalen“ durchzuführen.

3 Verschiedenes 23

Der Sitzungstermin vom 22. September 2014 wird auf den 29. September 2014 verschoben.

* * *

Aus der Diskussion

1 Themenkomplex I – „Parlamentarismus“ und „Landesregierung“

GPr 16/4

Auswertung der öffentlichen Anhörung vom 7. April 2014 zu den Aspekten

- Einführung einer Regelung zur Funktion der parlamentarischen Opposition, Art. 45 ff., und weitere Statusfragen (Abgeordnete, Fraktionen, Parlament)
- Quorum für die Einsetzung von Parlamentarischen Untersuchungsausschüssen (PUAs)
- Stellung der Landesregierung im Parlament
- Bestimmungen zur Wahl des Ministerpräsidenten, Art. 52
- Eidesformel, Art. 53 („... dem Wohle des deutschen Volkes ...“)
- Ministeranklage, Art.63
- weitere von den Sachverständigen in der Anhörung angesprochene Aspekte

Vorsitzender Prof. Dr. Rainer Bovermann begrüßt die Kolleginnen und Kollegen Abgeordneten, die sachverständigen Mitglieder der Kommission, die Vertreter der kommunalen Spitzenverbände, die Zuhörerinnen und Zuhörer vor Ort und im World Wide Web sowie die Medienvertreter und die Vertreter von Landtagsverwaltung und Landesregierung. Der Chef der Staatskanzlei Herr Lersch-Mense lasse sich wegen anderer terminlicher Verpflichtungen entschuldigen.

Begonnen werde mit dem

Themenkomplex I – „Parlamentarismus“ und „Landesregierung“

Damit werde die Auswertung der Anhörung vom 7. April 2014 zu diesem Themenkomplex fortgesetzt. In der ersten Auswertungsrunde sei über die Möglichkeiten zur Auflösung des Landtags, über Parlamentsinformationsrechte und über die Stärkung der Beteiligungsrechte in Fragen der Europäischen Union sowie über die Akteneinsichts- und Zugangsrechte gesprochen worden. Heute wolle man sich mit den übrigen Aspekten des Themenkomplexes I beschäftigen.

Er wolle die Gelegenheit nutzen, sich bei den Bürgerinnen und Bürgern im Land zu bedanken, die bereits mit Vorschlägen an die Verfassungskommission herantreten seien. Weitere Anregungen – Kritik wie auch Lob – werde man gerne aufgreifen und in die Beratungen einfließen lassen.

Das gelte besonders im Hinblick auf den Themenkomplex II „Partizipation – Weiterentwicklung der Demokratie in Nordrhein-Westfalen“, für den heute ein Anhörungsbeschluss gefasst werden solle. Mit diesem Punkt werde sich die Verfassungskommission nach der Sommerpause intensiver beschäftigen.

Dieses Thema sei bestimmt auch für die Öffentlichkeit interessant. Daher bitte er um Zusendung weiterer Vorschläge, sei es auf dem klassischen postalischen Weg oder über das Internet. Gerade die zuletzt genannte Möglichkeit werde in Kürze weiter

ausgebaut. Es sei Wunsch der Kommission gewesen, hier ein entsprechendes Informations- und Beteiligungsportal anzubieten.

Für die Auswertung habe man sich im Kreis der Obleute darauf geeinigt, wieder so zu verfahren wie in der letzten Auswertungssitzung; er werde also die einzelnen Punkte aufrufen, und dann könne möglicher Änderungsbedarf diskutiert werden. Vielleicht könnten an der einen oder anderen Stelle auch schon inhaltliche Möglichkeiten zur Neugestaltung der Verfassung aufgezeigt werden.

Begonnen werde mit den Statusfragen, die in der Anhörung behandelt worden seien, im Einzelnen der **Status der Abgeordneten, der Fraktionen, der Opposition und des Parlaments in der Verfassung**.

Hans-Willi Körfges (SPD) fasst die vorläufigen Erwägungen der SPD-Fraktion zu diesem Themenbereich zusammen: Die Hinweise der Mehrheit der Sachverständigen würden sich mit den Vorstellungen seiner Fraktion decken. Man halte es für richtig, gewisse Grundfunktionen und Definitionen innerhalb der Landesverfassung zu erwähnen. Dennoch solle die Linie, auf Überflüssiges zu verzichten, nicht verlassen werden. Nur das, was tatsächlich einer Regelung bedürfe, solle in der Landesverfassung Erwähnung finden.

Das gelte zunächst für die Abgeordneten. In der Anhörung sei deutlich geworden, dass die Landesverfassung in Art. 30 nur sehr wenig über die Stellung der Abgeordnete sage. Hier könne es gegebenenfalls Regelungsbedarf geben, bezogen sowohl auf die Frage, was ein Abgeordneter sei und welche Aufgaben er habe, aber auch bezogen auf das Parlament und die Frage, was eine Fraktion sei oder welche Bedeutung die parlamentarische Opposition habe und wie sie definiert werde. Dieser Regelungsbedarf könne jedoch sehr kurz und knapp abgehandelt werden.

Wie schwierig zum Beispiel eine Definition von „Opposition“ und „regierungstragenden Abgeordneten“ sei, habe sich zuzeiten der Minderheitsregierung gezeigt. Das Ganze könne allerdings auch dazu dienen, die Phantasie hinsichtlich einer künftigen Ausgestaltung anzuregen. Man könne auch die Frage stellen, welche Fraktion sich aktiv an der Regierungsbildung beteilige und welche nicht. Innerhalb der Kommission – und gegebenenfalls auch mit den Obleuten – müsse man überlegen, wie man zu geeigneten Formulierungen kommen könne, die nicht „Geschichten erzählten“, sondern das eigentlich Wichtige regelten.

Dagmar Hanses (GRÜNE) schließt sich den Ausführungen des Kollegen Körfges an. Ihre Fraktion sehe ebenfalls Regelungsbedarf und könne hier den Ausführungen der Sachverständigen gut folgen. An einigen Stellen müsse über Details gesprochen werden. Es sei wichtig, bestimmte Dinge genauer zu definieren, ohne die Formulierung zu ausufernd werden zu lassen.

Auch die Grünen wollten eine schlanke Verfassung, sie müsse jedoch präzise sein und alle möglichen Fälle erfassen können. Das betreffe eben die Rolle der Abgeordneten, die der Opposition und die der regierungsstützenden Fraktionen, die die Regierung kontrollierten. Hier sehe man einen deutlichen Handlungsbedarf.

Sie freue sich auf die konkreten Gespräche und sei optimistisch, dass diese zum Ziel führen würden.

Lutz Lienenkämper (CDU) schließt sich im Grundsatz dem Gesagten an. Auch aus Sicht der CDU-Fraktion gebe es Regelungsbedarf. Der Obersatz: „Erforderliches regeln, nicht Erforderliches nicht regeln“ werde geteilt. Das Erforderliche solle so geregelt werden, dass – wie Herr Körfges es formuliert habe – keine Geschichten erzählt würden, sondern sinnvolle Regelungen entstünden.

Das sei in den einzelnen Komplexen unterschiedlich schwierig. Sicherlich sei es noch am einfachsten im Zusammenhang mit den Fraktionen. In allen ihm bekannten Parlamenten würden Fraktionen gebildet; sie seien erforderlich, denn sie trügen den Parlamentsbetrieb. Er könne sich gut vorstellen – den Empfehlungen der Sachverständigen folgend –, dass Fraktionsklauseln sinnvoll eingefügt würden.

Für die Opposition werde das schon schwieriger. Die Frage sei: „Wer ist denn eigentlich die Opposition?“ Da müsse man überlegen, ob das der Abgeordnete sei, der einer Fraktion angehöre, die üblicherweise die Regierung stütze, er dies in einzelnen Punkten aber nicht könne, oder ob er dann quasi zum vorübergehenden Oppositionellen werde, oder ob er regierungstragend bleibe, obwohl er anders abstimme.

Das alles seien Fragen, die nicht ganz einfach zu beantworten seien. Er wäre sehr erstaunt, wenn es gelänge, schließlich eine Klausel zu finden, die diese Fragen in erforderlicher Weise prägnant regle. Er könne sich auch eine Landesverfassung vorstellen, die ohne Oppositionsklauseln auskomme. Falls man jedoch kluge Regelungen finde, wolle er sich dem nicht verschließen.

Bei der Frage, ob Aufgabennormen für den Landtag als solchen benötigt würden, sei er nicht so sicher. Man müsse etwas finden, was nicht nur die faktischen Aufgaben beschreibe, die sowieso schon immer ausgeübt würden. Wenn so etwas in der Verfassung niedergeschrieben würde, sei das wirklich Geschichtenerzählerei. Werde jedoch etwas gefunden, das darüber hinausgehe, sei man demgegenüber offen.

Vorgreifend weise er darauf hin, dass die Frage, ob der Ministerpräsident aus der Mitte des Landtags kommen solle oder nicht, in den Korb der politisch zu entscheidenden Punkte verwiesen werden solle; das sei keine verfassungsjuristische Frage. Hier werde man eine vernünftige Formulierung sowohl für die eine, als auch für die andere Seite finden können.

Insgesamt gehe er davon aus, dass zu all diesen Punkten sicherlich Konsens erzielt werden könne.

Dr. Ingo Wolf (FDP) weist darauf hin, dass die einzelnen Punkte nicht so einfach voneinander getrennt werden könnten. Er habe bereits in der ersten Sitzung auf die schlanke Verfassung hingewiesen. Allerdings sei immer auch betont worden, dass die Verfassung lesbar gehalten sein solle, auch für diejenigen, die nicht täglich damit zu tun hätten.

Daher sei es nicht so einfach, alles so kurz und knapp wie möglich zu halten. Beispielsweise habe der Bürger durchaus einen Anspruch, irgendwo etwas zu den Aufgaben des Landtags nachzulesen. Daran schließe sich nahtlos die Frage nach den Aufgaben von Ausschüssen an, die man quasi als Unterorgane des großen Landtags sehen könne.

Wenn sich dann noch an einer Stelle der Hinweis auf die Opposition finde und dass diese wichtig sei für das parlamentarische Geschehen, so finde er dies unschädlich. Schwieriger werde es jedoch im Hinblick auf eine Definition; eine solche könne man gegebenenfalls einfach weglassen. Einig seien sich aber wohl alle, dass es eine Opposition gebe, das sei schließlich gängige Verfassungspraxis.

Im Zusammenhang mit den Rechten der Abgeordneten sei es erst recht wichtig, entsprechend zu präzisieren. Das Stimmrecht im Landtag alleine sei sicherlich zu wenig. Im Hinblick auf Kontroll- oder Vermittlungsaufgaben müsse da noch etwas hinzukommen.

Er könne sich durchaus vorstellen, in diesem Zusammenhang auch die Informations- und Akteneinsichtsrechte der Abgeordneten mit einzubinden. Das könnte zum Beispiel in einem Art. 30 Abs. 3 zusammengefasst werden, um so über Art. 30 Abs. 2 hinaus die einzelnen Punkte entsprechend zu präzisieren.

Über die Frage nach dem Kernbereichsschutz sei bereits gesprochen worden. Er neige nach wie vor dazu, im Bereich der Zuständigkeit mit Regelbeispielen und dem Vermerk „insbesondere“ zu arbeiten. Die Verfassung werde sich weiterentwickeln. Eine abschließende, bindende Aussage für Rechtspositionen würde er insofern vermeiden wollen.

Michele Marsching (PIRATEN) teilt mit, die Piraten hätten – ähnlich wie der Kollege Lienenkämper es für die CDU ausgeführt habe – Probleme darin gesehen, wie der Begriff „Opposition“ definiert werden könne und welche Rechte der einzelne Abgeordnete gegenüber seiner Fraktion und gegenüber dem Landtag haben solle.

In all diesen Punkten werde vonseiten der Piratenfraktion Regelungsbedarf gesehen, wie ihn auch die meisten Sachverständigen gesehen hätten. Wichtig sei, dass über allem die Chancengleichheit stehe, egal ob es um Fraktionen, um den Gegensatz von Opposition und regierungstragenden Fraktionen oder um einzelne Abgeordnete gehe.

Vor allem für „die Opposition“ müsse eine schlaue Formulierung gefunden werden; „regierungstragend“ sei beispielsweise umfassender als „regierungsstützend“. Die Frage sei, ob jeder einzelne Abgeordnete innerhalb seiner Fraktion die ganze Zeit über die Regierung trage, oder wie es sich bei in Einzelfällen abweichendem Verhalten verhalte.

Auch die Piraten sprächen sich für eine kurze, lesbare Formulierung aus. Geschichten benötige man nicht; allerdings sollte das normiert werden, was wichtig sei, um die Chancengleichheit insgesamt herzustellen.

Vorsitzender Prof. Dr. Rainer Bovermann fasst zusammen, dass übereinstimmend ein Regelungsbedarf festgestellt werde. Zugleich werde an den Grundsatz erinnert, kurze und lesbare Formulierungen anzustreben.

Von unterschiedlicher Seite sei darauf hingewiesen worden, dass vor allen Dingen eine Definition der Opposition ein schwieriges Unterfangen sei, das sehr sorgfältig angegangen werden müsse.

In diesem Komplex könnten zudem die Ausschüsse eine Erwähnung finden. In der anschließenden Diskussion gehe es noch um die Entscheidungsrechte von Ausschüssen. Hier sei es darum gegangen, die Ausschüsse im Zusammenhang mit den Begriffen „Parlament“, „Fraktion“ und „Opposition“ ebenfalls zu erwähnen.

Außerdem solle das Prinzip der Chancengleichheit aller Fraktionen im Landtag gewahrt werden.

Jetzt gehe man über zum Punkt **„Quoren für die Einsetzung von Parlamentarischen Untersuchungsausschüssen“**.

In diesem Zusammenhang wolle er daran erinnern, dass seitens der Sachverständigen mittlerweile ein ganzes Bündel von Vorschlägen vorliege. Dabei gehe es zum einen um die Absenkung des prozentualen Quorums, zum anderen um die Einführung eines Zwei-Fraktionen-Quorums und schließlich darum, allen Oppositionsfraktionen die Einsetzungsmöglichkeit für einen Untersuchungsausschuss zu geben.

Hans-Willi Körfges (SPD) möchte noch keine abschließende Stellungnahme abgeben. Er finde, man fahre mit den Quoren grundsätzlich ganz gut; die Frage sei, wie hoch sie sein müssten. Die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses sollte jedenfalls schon vom Gegenstand immer eine ausreichende Grundlage haben. Daher plädiere er für ein vernünftiges Quorum.

In diesem Zusammenhang habe man sich einmal die Verfassung angeschaut und dabei festgestellt, dass dort eine Reihe von unterschiedlichen Quoren verankert sei, insbesondere was Minderheiten- und Oppositionsrechte anbelange.

In der Gesamtschau all dieser Rechte müsse man überlegen, ob es nicht sinnvoll sei, sich auf unterschiedliche Hürden zu einigen. Es gelte zu bedenken, dass die Absenkung sozusagen ins Bodenlose zu Problemen führen werde. Vernünftige Regelungen, die für alle Oppositionsrechte gelten würden, sehe er aber als machbar an.

Die Zwei-Fraktionen-Regel halte er für etwas schwierig, wenn sie nicht an ein weiteres Quorum gebunden sei. Die Frage könne sein – je nach Fraktionsgröße –, ob dann nicht zu wenig Hinderungs- und Schutzgründe vorhanden seien, wenn die Tendenz bestünde, einen Ausschuss lediglich zum politischen Kampf und nicht zur Aufklärung eines Sachverhalts zu nutzen.

Er wolle hier niemandem etwas unterstellen; eines sei jedoch klar: Für die Allgemeinheit werde ein hoher Grad von Aufklärungsbedarf geäußert, und der müsse an ein vernünftiges Quorum gebunden sein. In der Sache sei man jedoch bereit, sich über unterschiedliche Systematiken zu unterhalten.

Dr. Ingo Wolf (FDP) unterstreicht die Ausführungen des Kollegen Körfges zur Bewährung der bisherigen Quorenregelung. In der Vergangenheit habe sich am Ende in der Regel eine große Mehrheit für einen Untersuchungsausschuss ausgesprochen, wenn sich ein Skandal am Horizont gezeigt habe.

Ein Problem könne aber darin bestehen, dass bei einer Großen Koalition die Opposition möglicherweise überhaupt keinen Untersuchungsausschuss mehr ins Leben rufen könne. Das sei der Knackpunkt. Daher halte er die Überlegung für wichtig, ob nicht auch ein solcher Fall abgesichert werden sollte.

Im Bund sei das auf andere Art und Weise geregelt worden. In Nordrhein-Westfalen müsse man nun entscheiden, ob eine Lösung mittels einer Quorumanpassung erfolgen solle, oder ob man einfach eine Ergänzung zulasse.

Es sei im Übrigen eine Frage der Prognose, ob man tatsächlich davon ausgehen müsse, dass ständig zwei kleinere Parteien das Parlament lahmlegen wollten. Keiner habe die Absicht, so vorzugehen; damit würde eine vernünftige Politik unmöglich gemacht. Dennoch müsse man gründlich darüber nachdenken, ob eine Quorumanpassung opportun sei, oder ob man sich nicht doch auf die Zwei-Fraktion-Regelung verständigen solle.

Dagmar Hanses (GRÜNE) weist ebenfalls auf die verschiedenen in der Landesverfassung enthaltenen Quoren für die Oppositionsrechte hin. Beispielsweise benötige die Opposition für die Einberufung einer Landtagssitzung ein Fünftel der Stimmen, für die Einrichtung eines Parlamentarischen Untersuchungsausschusses ein Viertel, für die abstrakte Normenkontrolle ein Drittel.

Sicherlich gebe es für die Einberufung bestimmter Gremien Regelungsbedarf. Das müsse in ein stimmiges Konzept gebracht werden. Die Erfahrungen im Bund müssten berücksichtigt werden. Die Erfahrungen in NRW – dass es in der Tat immer einen großen Konsens bei der Einrichtung von Untersuchungsausschüssen gegeben habe – seien sicherlich gute Praxis.

Gerne wolle man versuchen, ein gemeinsames Konzept zu finden, das die Oppositionsrechte verankere, das aber zugleich verhindere, dass bestimmte Ereignisse zum Spielball von Sensationsgehebe gemacht würden.

Michele Marsching (PIRATEN) vermutet angesichts der Zahlenspiele im Zusammenhang mit dem Quorum, dass von einem „Abfall ins Bodenlose“ vielleicht bei einer Grenze von 10 % die Rede sein könne. Für die Piraten sei das Ganze zunächst ein Rechenexempel. Man gehe davon aus, dass zwei Fraktionen aufgrund der 5%-Hürde etwa um die 15 % der Abgeordneten im Landtag stellten.

Die derzeit geltenden 20 % sehe man allerdings als Problem; diese Grenze hätte man gerne abgesenkt. Das habe einen ganz praktischen Grund: Bei 20 % könnten – als Beispiel verweise man auf die aktuelle Situation im Bundestag oder im Landtag – im Bundestag die beiden Oppositionsfraktionen und im Landtag die beiden kleineren Oppositionsfraktionen gemeinsam überhaupt keinen Untersuchungsausschuss bean-

tragen. Die größte Oppositionsfraktion – ohne der CDU zu nahe treten zu wollen – könne hingegen im Alleingang einen Untersuchungsausschuss ins Leben rufen.

Von daher sei man wieder bei der Chancengleichheit. Bis sich zwei kleine Oppositionsfaktionen, die sich nicht immer in allen Themengebieten gleich grün sein müssten, auf einen gemeinsamen Untersuchungsausschuss geeinigt hätten, müsse eine Menge passieren.

Der zweite Vorschlag sei gewesen, eine Oder-Regelung einzuführen: „oder alle Fraktionen“. Da gebe es das Problem, dass wiederum die größte Oppositionsfraktion in einem rechnerischen Fall wie derzeit im Landtag Nordrhein-Westfalen über eine Art Sperrminorität verfüge.

Der Vorschlag der Piraten ziele daher auf die 15%-Hürde oder die Zwei-Fraktions-Regel. Dabei werde keine Gefahr einer Zerfaserung in die rechnerisch möglichen acht kleineren Oppositionsfaktionen gesehen. Man wisse, dass es an den entsprechenden Enden des Spektrums Parteien gebe, die möglicherweise im nächsten Landtag sitzen könnten. Bis diese jedoch – angesichts ihrer Ausrichtung – zusammenkämen und sich auf einen Untersuchungsausschuss einigten, müsse erst einiges passieren. Daher seien die 15%-Hürde oder die Zwei-Oppositionsfaktionen-Regel gangbare Wege.

Lutz Lienenkämper (CDU) schließt sich den Ausführungen des Kollegen Körfges weitgehend an. Es gelte, eine Abwägung vorzunehmen zwischen der Notwendigkeit von Minderheitenrechten auf der einen Seite und der Vermeidung des Missbrauchs von Minderheitenrechten auf der anderen Seite.

Dabei gehe er nicht nur vom Landtag in der derzeitigen Zusammensetzung aus. Vielmehr solle eine Verfassung für mehrere Jahre, idealerweise viele Jahrzehnte gelten. Man solle sich einmal vorstellen, in Nordrhein-Westfalen würden Bremerhavener Verhältnisse herrschen – was unbedingt verhütet werden müsste –, dass also zwei Fraktionen in den Landtag einzögen, die richtigerweise dort herausgehalten werden sollten.

Die Frage sei, ob zwei solche Fraktionen dann auch einen Untersuchungsausschuss einrichten oder andere Minderheitenrechte beanspruchen können sollten. Alle miteinander müssten darüber nachdenken, wie man so etwas vermeiden könne. Ihm gehe es jedenfalls darum, eine Entscheidung zu treffen, die auch langfristig Bestand haben könne, und die nicht nur auf die derzeitige Legislaturperiode ausgerichtet sei.

An der Situation im Deutschen Bundestag lasse sich im Übrigen ablesen, dass in Sonderkonstellationen unter Demokraten immer ein Weg gefunden werde, wie man angemessen mit solchen Situationen umgehen könne. Manches spreche daher dafür, dass die Quoren, wie sie sich derzeit in der Verfassung fänden, richtig seien.

Er greife den Vorschlag der Grünen gerne auf, einmal die Quoren für andere Minderheitenrechte auf den Prüfstand zu stellen. Tatsächlich gebe es da graduelle Unterschiede. Er finde allerdings nicht, dass alle Minderheitenrechte von den gleichen Quoren abhängig sein sollten. Darüber könne man gerne Überlegungen anstellen.

Prof. Dr. Wolfgang Löwer (Sachverständiger der Fraktion der CDU) hält das Umswitchen von Quoren auf Fraktionsregelungen für eine grundlegende Entscheidung. Quoren knüpften an die Abgeordneten an, Fraktionsregelungen hingegen an Mehrheitsentscheidungen innerhalb der Fraktionen.

Es sei insofern kein Zufall, dass für bestimmte Entscheidungen Quoren vorgesehen seien, und andere Bereiche, wie Fragerechte, an Fraktionen adressiert. Man müsse sich daher gut überlegen, ob ein solches Umswitchen auf Fraktionen staatsrechtlich sinnvoll und richtig sei.

Es möge sein, dass Quoren mit ihren Vorgaben einen willkürlichen Eindruck erweckten, dahinter stünden jedoch situationsbezogene sinnvolle Erwägungen. Im Rahmen der Verfassungsgebung sei durchaus austariert worden, warum man welche Quoren eingeführt habe. Das Umlenken hin zu den Fraktionsregelungen sei ein Paradigmenwechsel, der gut überlegt sein wolle.

Prof. Dr. Christoph Gusy (Sachverständiger der Fraktion von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) findet, gerade dies zeige, dass die Fragestellungen, die in den einzelnen Komplexen diskutiert würden, miteinander zusammenhängen. Die Minderheitenrechte seien Oppositionsrechte. Es sei gesagt worden, dass die Fraktionen nun neben den Abgeordneten in der Verfassung erwähnt und mit eigenen Rechten ausgestattet werden sollten.

Insofern liege es nahe, an der einen Stelle zu sagen, man wolle die staatsrechtliche Realität in der Verfassung besser abbilden, an der anderen Stelle dann aber zu schauen, ob es der staatsrechtlichen Realität möglicherweise besser entspreche, die Fraktionen als Anknüpfungspunkt zu nehmen. Diese Dinge gehörten notwendigerweise zusammen. Das gelte letztlich genauso für die Oppositionsklausel. Er sehe hier aber keine unüberwindlichen Schwierigkeiten.

Es erscheine ihm eher abwegig, dass bei einem Untersuchungsausschuss die Antragssteller aus ganz willkürlichen Fraktionen als einzelne Abgeordnete tätig würden; vielmehr würden sie fraktionsmäßig sortiert sein. Die Verfassung würde daher auf diese Weise die parlamentarische Realität einerseits besser strukturieren, andererseits besser abbilden können.

Vorsitzender Prof. Dr. Rainer Bovermann fasst zusammen:

Zunächst stellt er fest, dass es noch umfassenden Beratungsbedarf gebe; auch dies könne ein Zwischenergebnis sein. Bei den angesprochenen Regelungen lägen die Positionen noch ziemlich weit auseinander. Er wolle den Hinweis aufgreifen – quasi als kleiner Untersuchungsauftrag –, die Regelungen für die Untersuchungsausschüsse im Kontext zu betrachten und dazu aus der Landesverfassung die verschiedenen Minderheitenrechte mit den entsprechenden Quoren zusammenzutragen und in einer Übersicht darzustellen.

Weiterhin sei die Frage, auf wen man jeweils die Rechte beziehe: auf einzelne Abgeordnete, Gruppen von Abgeordneten oder die Fraktionen. Dies sei eine prinzipielle Erwägung, die noch einmal angestellt werden könnte.

Damit komme er zum nächsten Aspekt:

Stellung der Landesregierung im Parlament

Hinter diesem Punkt verberge sich vor allem die Frage nach dem Rederecht der Landesregierung. Hierzu hätten die Sachverständigen bereits Stellung genommen.

Hans-Willi Körfges (SPD) hat in der langen Zeit, in der nunmehr im Parlament tätig sei, im Zusammenhang mit dieser Frage nie Korrekturbedarf gesehen. Über die Geschäftsordnung bestünden Ausgleichsmechanismen zugunsten der Fraktionen, und zwar über Parteigrenzen hinweg. Er halte es für möglich, dass dieses Rederecht ein Relikt aus vordemokratischer Zeit sein könne. Jedoch habe sich die derzeitige Regelung bewährt, sodass er keinen großen Änderungsbedarf sehe.

Daher wolle er direkt die **nächste Frage** einschieben: Es sei nicht hinderlich zu sagen, dass auch die SPD die Frage, ob die **Ministerpräsidentin/der Ministerpräsident aus dem Kreise der Abgeordneten** gewählt werden müsse oder nicht, eine politische Frage sei, die man bei den abschließenden Beratungen zu entscheiden habe.

Lutz Lienenkämper (CDU) hält es nicht unbedingt für selbstverständlich, dass die Landesregierung im Parlament Rederechte habe, vor allem wenn die Mitglieder der Landesregierung dem Parlament nicht angehörten. Hierzu eine Regelung aufzunehmen, sei vernünftig und klug.

Ob die derzeitige Formulierung, die das Wort „jederzeitig“ beinhalte, diejenige sei, die diesen Gedanken am besten abbilde, wisse er nicht ganz genau. Hierdurch könnte der Eindruck entstehen, dass die Mitglieder der Landesregierung oder diese als Kollegialorgan im Parlament über mehr bzw. andere Rechte verfügten als Abgeordnete oder Fraktionen. Dies wolle er gerne hinterfragt wissen. Dass die Landesregierung im Parlament grundsätzlich nicht nur Rederecht habe, sondern dass auch ein Austausch der Gewalten statfinde, sei sogar gewünscht.

Dagmar Hanses (GRÜNE) erklärt, die Grünen hätten eine andere Wahrnehmung als einige Sachverständige; sie nähmen das Rederecht im Parlament überhaupt nicht als problematisch wahr. Selbstverständlich sei die Landesregierung zu Gast im Parlament; aber ob sie die Redezeit überschreite oder nicht, trage eher zur Unterhaltung der Fraktionen bei. Außerdem werde das Rederecht an die Fraktionen weitergegeben.

In der Tat stelle sich die Frage, wie die Situation zu bewerten sei, wenn Mitglieder des Parlaments Teil der Landesregierung seien. Man müsse jedenfalls prüfen, wie hier die Gewaltenteilung gelinge.

Dr. Ingo Wolf (FDP) vermutet eine gewisse Einigkeit dahin gehend, dass die bisherige Regelung keinen großen Schaden angerichtet habe. Herrn Lienenkämper wolle er zugestehen, dass man sich über den Punkt „Nicht-Abgeordnete als Regierungsmitglieder“ noch einmal unterhalten müsse.

Durch das das Instrument der Kurzintervention sei es möglich, relativ zügig zur Worterteilung zu gelangen. Ein Ungleichgewicht könne man daher nicht unbedingt erkennen. Nur aus der Tatsache heraus, dass man das Ganze aus rechtshistorischer Sicht heute anders betrachten könne, neige er nicht unbedingt zu einer Änderung.

Was die von den großen Fraktionen in den politischen Korb geworfene Frage zur Wahl des Ministerpräsidenten anbelange, so könne er sich vorstellen, dies später auszutarieren.

Michele Marsching (PIRATEN) findet ebenfalls, der Punkt „Wahl des Ministerpräsidenten“ sei eine politische Entscheidung. Dabei wolle er auf das Argument des Sachverständigen Gärditz eingehen; es gehe um die Gewaltenvermengung. Dies müsse man im Hinterkopf behalten.

Beim Thema „Rederecht der Landesregierung“ sehe man sich nahe bei dem von Herrn Lienenkämper Gesagten. Es gehe um das Wort „jederzeit“. Im Grunde heile man mithilfe der Geschäftsordnung ein Schlupfloch innerhalb der Verfassung. Die Frage sei, ob man sich nicht zusammensetzen und sich darauf einigen solle, das Wort „jederzeit“ einfach zu streichen. Dann habe die Landesregierung Rederecht, und damit sei alles gut.

Vorsitzender Prof. Dr. Rainer Bovermann fasst zum Punkt „**Stellung der Landesregierung**“ zusammen: Keine Fraktion habe dafür plädiert, den Passus zur Stellung der Landesregierung komplett zu streichen. Wenn, dann gebe es Änderungsbedarf im Detail, so bei dem Wort „jederzeit“. Ansonsten werde auf entsprechende Regelungen in der Geschäftsordnung verwiesen.

Zum Punkt „**Wahl des Ministerpräsidenten**“ hätten sich SPD, FDP und Piraten dahin gehend geäußert, dass es sich wiederum um eine politische Frage handele, die abschließend diskutiert werden müsse. Er vermute, dass die Positionen der CDU und der Grünen nicht so weit davon entfernt seien.

Lutz Lienenkämper (CDU) stimmt dem zu. Auch für die CDU gehöre diese Frage in den politischen Korb. Man könne beide Auffassungen verfassungsjuristisch überzeugend begründen.

Dagmar Hanses (GRÜNE) schließt sich den Äußerungen aller vier Fraktionen zu diesem Thema an. Hierüber müsse noch einmal gemeinsam besprochen werden.

Vorsitzender Prof. Dr. Rainer Bovermann kommt zu zwei Punkten, die nicht Gegenstand der Anhörung gewesen seien. Gleichwohl seien sie im Einsetzungsbeschluss der Verfassungskommission genannt worden, nämlich die **Ministeranklage gem. Art. 63** und die **Eidesformel gem. Art. 53** Landesverfassung.

Lutz Lienenkämper (CDU) schlägt vor, auch die Eidesformel in den Korb der politischen Entscheidungen zu legen. Hierbei handele es sich um eine Frage, die er gerne dem abschließenden politischen Urteil der Kommission vorbehalten wolle.

Zur Ministeranklage müsse konstatiert werden, dass diese nicht in allzu vielen Landesverfassungen als eigenes Instrument enthalten sei. Bislang habe es in Nordrhein-Westfalen noch keinen diesbezüglichen Fall gegeben. In Rheinland-Pfalz habe es einmal einen solchen Fall gegeben, aber nicht mit durchschlagendem Erfolg. Daher signalisiere er eine gewisse Offenheit in der Diskussion.

Hans-Willi Körfges (SPD) sieht das Ganze sehr ähnlich. Die Ministeranklage habe etwas mit Verfassungsgeschichte und historischen Hintergründen zu tun, die heutzutage Gott sei Dank nicht mehr berücksichtigt werden müssten. Von daher halte er sie für entbehrlich, insbesondere da der Rechtsstaat an anderer Stelle hervorragend funktioniere.

Außerdem hoffe er, dass es gelingen möge, eine verfassungskonforme Eidesformel zu finden, die die Interessen aller Menschen in Nordrhein-Westfalen berücksichtige. Er weise jedoch darauf hin, dass andere Fraktionen, beispielsweise die CDU, diesen Punkt möglicherweise in den Korb des politisch zu Verhandelnden würden legen wollen.

Er wolle jedoch eruieren lassen, was hier verfassungsrechtlich möglich sei. In anderen Bundesländern gebe es ebenfalls entsprechende Formulierungen; dort könne man sich einmal anschauen. Gerade bei den Kolleginnen und Kollegen mit Migrationshintergrund sei das Sprechen der Eidesformel immer wieder einmal mit schwierigen persönlichen Empfindungen verbunden, die er durchaus nachvollziehen könne. Allerdings müsse eine neue Eidesformel verfassungsrechtlich in Ordnung sein.

Dagmar Hanses (GRÜNE) sieht im Zusammenhang mit der Ministeranklage dringenden Handlungsbedarf. Diese Norm gehe zurück auf die Preußische Verfassung, sei also vorkonstitutionell. Nicht nur der funktionierende Rechtsstaat mache eine solche Formulierung überflüssig, sondern auch funktionierende Gerichtsbarkeiten in Nordrhein-Westfalen.

Die Eidesformel wolle sie weniger vom Verfassungsgehalt her sehen, sondern mehr von der symbolischen Bedeutung her. Diese Formel habe eine ethisch-moralische Bindung für die Amtsträger. Im Zusammenhang mit dem formellen, oftmals sehr feierlichen Akt des Sprechens der Eidesformel hätten andere Formulierungen eher den Effekt, dass sich die Menschen in Nordrhein-Westfalen damit identifizierten.

Sie freue sich auf entsprechende Gespräche. Außerdem müsse berücksichtigt werden, was schon in der Geschäftsordnungskommission hierzu angedacht worden sei.

Michele Marsching (PIRATEN) führt zum Punkt „Ministeranklage“ aus, dass man über die Abschaffung – wie bereits im Gutachten gefordert – nicht nur reden solle, sondern sich an die Umsetzung begeben solle. Hier bestehe Einigkeit.

Die Eidesformel solle sozusagen mit der Zeit gehen. Die Abgeordneten hätten eine moralische Verpflichtung gegenüber den Menschen in Nordrhein-Westfalen und müssten daher auch im Hinblick auf die Eidesformel auf der Höhe der Zeit bleiben; denn sowohl die Menschen veränderten sich wie auch die Umstände. Darum müsse man über die Eidesformel reden und hier zu entsprechenden Anpassungen kommen.

Dr. Ingo Wolf (FDP) hält es für nachvollziehbar, dass die Frage der Eidesformel in den politischen Korb gehöre. Das wolle er ergänzen um das Einspruchsrecht der Landesregierung; diesen Punkt hätten die Sachverständigen von sich aus aufgeworfen. Dann könne man die Immunitätsregelung gleich mit behandeln.

Vorsitzender Prof. Dr. Rainer Bovermann fasst wiederum zusammen: Das Thema „Eidesformel“ werde in den Korb der noch politisch zu entscheidenden Punkte aufgenommen. Zum einen sei darauf hingewiesen worden, dass hier Modernisierungsbedarf bestehe; zum anderen sei auch auf die Verfassungskonformität hingewiesen worden.

Der Punkt „Ministeranklage“ gehöre in den Korb „zu streichende Regelungen“; hierüber bestehe Übereinstimmung. Das solle entsprechend festgehalten werden.

Damit komme er zur letzten Kategorie, nämlich **die weiteren Aspekte, die von den Sachverständigen angesprochen** worden seien, die aber **nicht explizit im Einsetzungsbeschluss genannt** worden seien:

- **Änderung der Immunitätsregelung“**
- **Änderung des Begriffs „Entschädigung für Abgeordnete“**
- **Aufwertung der Ausschüsse**
- **Entscheidungsrechte für Ausschüsse**
- **Abschaffung des Einspruchsrechts nach Art. 67**
- **Regelung der Interpellationsrechte**

Hans-Willi Körfges (SPD) äußert im Hinblick auf die Abschaffung der Immunität – im Gegensatz zum Kollegen Wolf – einige Bedenken. Es spreche viel dafür, die besondere Stellung des Abgeordneten mit einem besonderen Schutz zu versehen, egal wie schwierig das Ausleben von Immunitätsregeln auch sei. Durch das Verfahren zur Aberkennung der Immunität werde zum Teil Schaden angerichtet werde, der auch existenziell sein könne. Das sei besonders tragisch, wenn sich die geäußerten Vorwürfe nachher als haltlos herausstellten. Dennoch mache es Sinn – dafür gebe es auch Beispiele –, und man solle sich gut überlegen, ob man die Immunität wirklich in Frage stellen wolle. Da sei die SPD-Fraktion eher kritisch.

Vollkommen gleicher Meinung sei er im Hinblick auf das Einspruchsrecht. Er hege viel Sympathie für die Idee, bei der Begrifflichkeit „Abgeordnetenentschädigung“ zu einer der Tätigkeit angemesseneren Formulierung zu kommen. Die Abgeordneten erhielten während der Zeit ihres Abgeordnetenmandats keine Entschädigung, son-

dern sie seien eben hauptsächlich als Abgeordnete tätig. Wenn es gelänge, hier eine bessere Formulierung zu finden, entspreche das mehr dem modernen Bild des Abgeordneten, gerade in einem großen Landesparlament.

Im Hinblick auf die Ausschüsse könne man durchaus überlegen, ob diesen mehr Entscheidungskompetenzen zugebilligt werden könnte. Vorhin sei schon der Punkt „Gleichheit der Abgeordneten“ ins Spiel gebracht worden. Die Präsidentin habe im Rahmen der Beratungen der Geschäftsordnungskommission gesagt, sie wolle hier die juristischen Hintergründe einmal prüfen lassen.

Daher sei er sehr gespannt auf die Ergebnisse einer solchen Prüfung; denn er halte es nicht für ganz unkompliziert, Ausschüssen per se abschließende Entscheidungskompetenz zu übertragen. Wenn überhaupt, müsse dies in der Verfassung verankert werden und jederzeit rückholbar sein. Das sei schwierig, weil alle Abgeordneten einen allumfassenden Anspruch hätten, bezogen auf die laut Landesverfassung zugewiesenen Aufgaben.

Es würde allerdings – das sei die Kehrseite der Medaille – durchaus die Arbeit an einigen Stellen entlasten, wenn bestimmte Bereiche abschließend in Ausschüssen beraten werden könnten. Ob dies jedoch tatsächlich möglich sei, da sei er eher skeptisch.

Michele Marsching (PIRATEN) sieht im Zusammenhang mit der Immunität eher den symbolischen Charakter dieser Regelung nach außen. Er wisse aus seiner vorparlamentarischen Zeit, dass die Immunität der Abgeordneten ein Schutzschild sei gegen gewisse Personen, die meinten, einen in der Öffentlichkeit stehenden Parlamentarier ohne Weiteres belästigen zu können.

Gerade als in der Öffentlichkeit stehendes Mitglied des Petitionsausschusses sei ihm bekannt, dass eine Menge Leute versuchten, ihre Thesen im Landtag an den Mann zu bringen und bei einem Scheitern damit drohten, entsprechende Schritte einzuleiten. Daher sei die Immunität durchaus ein Schutzschild gegen Angriffe von außen, zumindest als symbolische Regelung.

Die Abgeordnetenentschädigung sähen die Piraten ebenfalls nicht als Entschädigung an, denn es werde kein Schaden angerichtet. Tatsächlich handele es sich um eine Haupttätigkeit, für die die Abgeordneten eine Vergütung erhielten. Man müsse sich über eine passende Formulierung unterhalten; dabei seien die Piraten jedoch relativ leidenschaftslos.

Bei den Ausschüssen gehe es darum, dass nicht einfach eine Entscheidung getroffen werde. Vielmehr sei eine rechtliche Begutachtung notwendig, denn möglicherweise könne es verfassungsrechtlich schwierig sein, die Ausschüsse einfach mit mehr Rechten auszustatten. Daher sollte entsprechende Expertise eingeholt werden.

Auch beim Einspruchsrecht nach Art. 67 sei man leidenschaftslos. Das könne man streichen, man könne es aber auch stehen lassen.

Dr. Ingo Wolf (FDP) spricht sich dafür aus, das Einspruchsrecht ersatzlos aufzuheben. Was die Ausschüsse anbelange, so habe man sich vorhin schon darüber unterhalten, dass sie grundsätzlich in der Verfassung Aufnahme finden sollten. Ein Blick in Art. 20 der niedersächsischen Verfassung zeige, dass dort präzisiert werde, wie die Ausschüsse gebildet würden und dass die Spiegelbildlichkeit abgebildet werden müsse.

Zumindest dies sollte an irgendeiner Stelle genannt werden. Es sei gar nicht notwendig, dass Details über die Berechtigung der Ausschüsse usw. ausgeführt würden. Er finde es aber vernünftig, wenn dort Grundsatzfragen geregelt würden, dass zum Beispiel auch fraktionslose Mitglieder des Landtags angemessen zu berücksichtigen seien.

Die Ausschüsse fungierten quasi als kleines Parlament. Den Besuchern werde immer erklärt, dass ein Großteil der Arbeit in den Ausschüssen stattfinde. Daher halte er es auch im Hinblick auf die Bürger für wichtig, dass die Ausschüsse in der Verfassung aufgenommen würden. Die Kompetenzfragen müssten nicht unbedingt mit aufgenommen werden, da vom Parlament entschieden werde, was zur abschließenden Beratung in die Ausschüsse gehe.

Was die Bezeichnung „Entschädigung“ bzw. eine andere Formulierung anbelange, sei auch er relativ leidenschaftslos. Er wolle jedoch vor der Erwartung warnen, dass mit einer Namensänderung großartig eine andere Wahrnehmung erzielt werde; damit allein könne man nichts verbessern. Daher könne man aus seiner Sicht auch bei der derzeitigen Formulierung bleiben, man müsse jedoch auch dazu stehen.

Völlig anderer Auffassung sei er jedoch hinsichtlich der Immunität. Was Herr Marsching geschildert habe, habe mit der in der Verfassung geregelten Immunität eigentlich gar nichts zu tun. Es gehe vielmehr um die Frage der strafrechtlichen Verantwortung des Abgeordneten.

Da müsse man die Frage stellen, warum es das Privileg geben solle, dass die Staatsanwaltschaft nicht ermitteln dürfe, weil jemand im Landtag sitze, sondern erst einen Beschluss herbeiführen müsse. Dieses Privileg abzuschaffen, halte er für völlig richtig.

Eine ganz andere Sache sei, dass man als Abgeordneter gegen unbotmäßige Menschen geschützt werden müsse. Das allerdings bewirke die Immunität nicht. Die Immunität verhindere im Grunde nur, dass ohne Zustimmung des Landtagspräsidiums ermittelt werden dürfe. So wie die Besoldung und entsprechende Pensionen für die Abgeordneten abgeschafft worden seien, sollte auch dieses Privileg aufgegeben werden.

Der Rückfall in die Zeiten, als die Abgeordneten besorgen mussten, dass sie mit polizeistaatlichen Mitteln verfolgt würden, sei nicht zu befürchten. Es gehe doch darum, dass jeder normale Bürger sofort von der Staatsanwaltschaft verfolgt werden könne, nur bei den Abgeordneten bedürfe es noch eines Aktes, der jedoch in der Regel ein Durchlaufposten sei. Es gebe im Grunde keinen Fall, wo die Aufhebung der Immunität verhindert worden sei.

(Hans-Willi Körfges [SPD]: Doch! Deutscher Bundestag! Ein Kollege aus Krefeld!)

– Er frage sich dennoch, mit welchem Recht ein solches Privileg heutzutage noch eingefordert werden solle. Dafür sehe er keine Berechtigung, und daher könne dieser Posten als Relikt aus vergangenen Zeiten betrachtet werden.

Lutz Lienenkämper (CDU) weist im Zusammenhang mit den Ausschüssen auf das Selbstorganisationsrecht des Parlaments hin. Inwieweit man die Beschaffenheit und Kompetenz dieser Ausschüsse bereits in der Verfassung beschreiben solle, müsse sorgfältig überlegt werden. Eine Verfassung, die die Ausschüsse nicht im Detail beschreibe, könne das Land und das Parlament dennoch richtig abbilden.

Im Zusammenhang mit der Verlagerung von Kompetenzen in die Ausschüsse wolle er anmerken, dass dadurch das Plenum immer weiter entwertet würde. Je mehr an bindenden Fragen nicht mehr im großen Plenum entschieden werde, sondern in den Ausschüssen, desto geringer werde die Wahrnehmung des Plenums in der Öffentlichkeit sein.

Ob dies wirklich gewollt sei, sei hier die Frage. Es gebe die Möglichkeit, beispielsweise über Anträge im Ausschuss abschließend abstimmen zu lassen, die keine bindenden Auswirkungen hätten. Ob man diese Instrumente noch weiter stärken solle, wage er zu bezweifeln, denn der richtige Ort für Entscheidungen über Fragen mit Bindungswirkung sei seiner Meinung nach immer noch das Parlament in seiner Gänze, also das Plenum. Außerdem sollten auch Abgeordnete, die nicht zufällig in bestimmten Fachbereichen tätig seien, die theoretische Möglichkeit haben, ihre Expertise in die Beratungen einzubringen. Das könne aber nur im Plenum passieren.

In der Frage nach der Abschaffung der Immunität habe er Bedenken. Würde man die Immunität abschaffen, dann würde man die Symbolik und möglicherweise auch deren Wirkung auf Ermittlungsorgane völlig außer Acht lassen. Es gebe Ermittlungsorgane, die diese Symbolik und die besondere Bedeutung von Ermittlungen gegen Menschen, die von der Bevölkerung dazu auserwählt seien, vertretend für die Bevölkerung Gesetzgebung zu betreiben, noch ins Kalkül ziehen würden. Daher solle man die symbolische Bedeutung der Immunität nicht als völlig gering schätzen.

Das Wort „Abgeordnetenentschädigung“ sei sicher nicht das schönste aller Wörter, aber man müsse erst einmal ein besseres finden. Wenn dies gelänge, wolle man sich dem gerne anschließen.

Im Hinblick auf das Einspruchsrecht schliesse sich die CDU der FDP an.

Dagmar Hanses (GRÜNE) führt aus, dass sich ihrer Meinung nach die Notwendigkeit eines Einspruchsrechts überholt habe; das sei mit einem Blick auf die Gesetzgebungsverfahren nicht mehr nötig.

Die Immunität der Abgeordneten habe für die Grünen nach wie vor einen hohen Stellenwert. Sie sei Immunitätsbeauftragte ihrer Fraktion, und diese seien – mit Ausnah-

me der CDU-Fraktion – gleichzeitig immer die rechtspolitischen Sprecher. Seit 2010 habe der Immunitätsausschuss noch kein Mal getagt.

Wenn die Immunität von Abgeordneten aufgehoben werde, ziehe das eine große Öffentlichkeit nach sich. Die freie Ausübung des Mandats sei für die Grünen wichtig, daher wolle man an der Immunität nach wie vor festhalten.

Im Zusammenhang mit dem Wort „Abgeordnetenentschädigung“ sehe man durchaus Handlungsbedarf, weil die Formulierung so, wie sie jetzt in der Verfassung stehe, nicht mehr zeitgemäß sei. Sie müsse überarbeitet werden.

Bei den Ausschüssen müsse differenziert werden zwischen der Beschreibung der Ausschussarbeit und einer möglichen abschließenden Beratung; das seien zwei verschiedene Dinge.

Michele Marsching (PIRATEN) führt zum Einwurf von Herrn Dr. Wolf aus, dass ihm, Marsching, alleine das Wissen um die Existenz des Immunitätsausschusses, an den er sich notfalls wenden könne, eine Sicherheit gegenüber gewissen Personen gebe, die ihm Übles wollten. Das sei eine sehr subjektive Angelegenheit, aber er wolle diese Sicherheit nicht missen.

Im Übrigen glaube er, dass es einerlei sei, ob man nun über die Aufhebung der Immunität rede oder darüber, dass die Staatsanwaltschaft ein Verfahren gegen einen Abgeordneten einleite – das Skandalisierungspotenzial sei gleich groß.

(Dagmar Hanses [GRÜNE]: Einleitung eines Strafverfahrens und Aufhebung der Immunität sind zwei Sachen! – Gegenruf von den PIRATEN: Das weiß er!)

Prof. Dr. Wolfgang Löwer (Sachverständiger der Fraktion der CDU) findet, gelegentlich dürfe man die Geschichte vergessen und zum Beispiel die Ministeranklage streichen, außer man wolle das zum Minderheitenrecht ausgestalten.

(Heiterkeit)

Man könne natürlich auch das Einspruchsrecht als geschichtlich überholt streichen.

Manchmal jedoch sei das Vergessen von Geschichte kein guter Ratgeber, nämlich bei der Immunität. Die Immunität sei kein Privileg des Parlamentarierers, sondern ein Privileg des Parlaments. Das Parlament solle nicht durch staatsanwaltschaftliche Ermittlungen in seiner Zusammensetzung beeinträchtigt werden können.

Sicherlich sei dieses Szenario nicht sehr naheliegend. Aber man kenne nur den Zustand mit einer Immunitätsregelung. Auf welche Ideen Staatsanwälte kämen, wenn es keine Immunitätsregelung mehr gebe, das wisse man nicht. Einen solchen Zustand könne man auch nicht antizipieren.

Er verweise in diesem Zusammenhang auf die Pofalla-Entscheidung. Hier sei zwar nicht die Immunität betroffen gewesen, sondern es sei um eine Durchsuchung gegangen; aber das sei in etwa vergleichbar. Manchmal müsse man Dinge aufrecht-

erhalten, von denen man wegen der historischen Herkunft wisse, wie wichtig sie sein könnten.

Die Belehnung von Ausschüssen mit Entscheidungsgewalt in der Verfassung sei etwas ganz anderes, als würde man de constitutione lata fragen, wann ein Ausschuss eigentlich entscheidend tätig werden dürfte. Wenn man so etwas in die Verfassung schreibe, entfalle die Überlegung, wann ein Ausschuss unter besonderen Voraussetzungen solche Entscheidungskompetenz haben könnte. Jede dieser Entscheidungskompetenzen zerlege das Plenum und delegitiere es in seiner Gesamtentscheidungsfunktion.

Daher würde er sehr sorgfältig überlegen, ob eine solche Potenzialität in der Verfassung angelegt sein solle, oder ob es nicht bei der Kontrollüberlegung bleiben solle, dass man so etwas machen könne, aber nur unter bestimmten Voraussetzungen. Man streite jetzt seit Wilhelm Kewenigs Ausführungen über die Mitregierung parlamentarischer Ausschüsse – und das sei gewesen, als er selbst Student in Bonn gewesen sei –, welche Grenzen das habe. Wenn man dies jedoch in die Verfassung schreibe, habe es keine effektive Grenze mehr.

Dr. Ingo Wolf (FDP) erklärt, seine Bemerkung sei ausschließlich dahin gehend zu verstehen gewesen, dass er auf Art. 20 der niedersächsischen Verfassung habe verweisen wollen. Darin sei beschrieben, wie ein Ausschuss funktioniere und wer darin vertreten sei. Das sei okay, die Bindungswirkung jedoch würde er niemals in die Verfassung schreiben wollen.

Da sei eine Differenzierung notwendig. Weil es hin und wieder um Minderheitenrechte gehe, sei ihm wichtig, beispielsweise fraktionslose Mitglieder des Landtags entsprechend zu berücksichtigen. So etwas werde auch in den Kommunalvertretungen vernünftig geregelt. Die Ausschüsse seien so wichtig, dass sie mit ihrer Funktion und ihrem Verfahren in einer Verfassung abgebildet sein sollten, sodass auch ein Dritter nachlesen könne, wie Parlamentsarbeit funktioniere.

Er treffe offensichtlich nicht die Mehrheitsmeinung, aber wenn man rechtshistorisch argumentiere, es habe früher vielleicht die Notwendigkeit gegeben, die Immunität aufrechtzuerhalten, so sei dies heutzutage de facto nicht mehr der Fall. Das zeige die Praxis.

Die Immunität sei ein Privileg, und wenn an anderer Stelle davon die Rede sei, Privilegien abzuschaffen, dann müsse man zugeben, dass die Gesamtheit des Parlaments sicher nicht von staatsanwaltschaftlichen Ermittlungen betroffen sei. Man könne sich gerne einmal anschauen, welche Immunitätsaufhebungsentscheidungen in der letzten Zeit getroffen worden seien, das sei sicher eine spannende Frage.

Für den Landtag könne man dies für die letzten Jahre vermutlich unschwer herausbekommen. Diese Frage würde ihn auch beim Bundestag interessieren. Da wolle er insbesondere gerne wissen, in welchen Fällen es eine echte Relevanz gegeben habe. Wenn er sich richtig erinnere, habe es sich um Fälle von Verkehrsverstößen gehandelt.

Im Grunde laufe es immer auf die Frage hinaus, wann und wo sich Privilegien aufrechterhalten ließen. Er glaube jedenfalls, dass es für dieses Privileg keinen vernünftigen Grund mehr gebe.

Prof. Dr. Christoph Gusy (Sachverständiger der Fraktion von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) möchte auf eine Folge der Änderungsvorschläge zu Art. 35 Landesverfassung aufmerksam machen. In dieser Vorschrift – Auflösung des Landtags – sollten bestimmte Dinge verändert werden, das sei schon gesagt worden.

Dann müsse aber auch Art. 38 Abs. 2 Landesverfassung erwogen werden, und zwar in dem Sinne, dass – anders, als es bislang durch Interpretation dieser Bestimmung vorgesehen sei – nicht mehr der vormalige Landtagspräsident die Sitzung des neuen Landtags leiten sollte, sondern der neue Landtag in Zukunft vielleicht vom ältesten Mitglied eröffnet werde. In Art. 38 Abs. 2 sei gegebenenfalls Platz, diese Änderung einzufügen.

Vorsitzender Prof. Dr. Rainer Bovermann weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass auch in einer Bürgereingabe dieser Punkt – Einsetzung eines Alterspräsidenten – angesprochen worden sei.

Er fasst zusammen: Gerade sei bereits mehrfach von einem bunten Strauß gesprochen worden. Auch die Stellungnahmen seien sehr breit angelegt.

Zur **Immunitätsregelung** habe er Pro und Contra gehört. Die eine Position weise darauf hin, dass es sich um ein überkommenes Instrument handle und für die Praxis nicht mehr relevant sei. Die andere Seite zeige auf, dass es eine starke symbolische Kraft habe und dass es geschichtliche Gründe gebe, die für die Beibehaltung sprächen. Dieser Punkt sei mithin noch offen geblieben.

Bei der **Entschädigungsregelung** – speziell was den Begriff „Entschädigung“ angehe – werde durchaus Bedarf gesehen. Noch sei aber keine angemessene Formulierung vorgeschlagen worden, es sei denn, der Begriff „Vergütung“ sei ein solcher Vorschlag. Dies müsse nochmals diskutiert werden.

Vielleicht könne man einen Wettbewerb ausschreiben.

(Michele Marsching [PIRATEN]: Auf der Website!)

Bei den **Ausschüssen** weise er nochmals darauf hin – wie Frau Hanses es getan habe und wie es auch von Herrn Löwer und Herrn Dr. Wolf bestätigt worden sei –, dass unterschieden werden müsse: Hinsichtlich der Nennung der Ausschüsse sowie deren Aufgaben und Zusammensetzung bestehe Konsens. Dies solle als wichtiges Element mit aufgenommen werden.

Bei der Frage der Kompetenzverlagerung, auch zu Lasten des Plenums, sei eher Skepsis herauszuhören. Gerade in diesem Punkt solle die enge Zusammenarbeit mit der Geschäftsordnungskommission gesucht werden, dort sei darüber schon einmal beraten worden. Hier müssten die verfassungsrechtlichen Spielräume geklärt werden, ob die Rechte einzelner Abgeordneten tangiert würden, die in den einzelnen Ausschüssen nicht vertreten seien.

Zum **Einspruchsrecht**, Art. 67, gebe es, ähnlich wie bei der Ministeranklage, einen Konsens dahin gehend, diesen Punkt zu streichen.

Für jetzt könne man die Beratung zu diesem Themenkomplex ruhen lassen. Im Kreis der Obleute werde man sicherlich noch einmal beraten, wie weiter damit verfahren werden könne. Mit großer Sicherheit werde man diesen Korb in der Kommission wieder aufrufen.

2 Themenkomplex II – „Partizipation – Weiterentwicklung der Demokratie in Nordrhein-Westfalen“

Beschlussfassung über die Durchführung einer öffentlichen Anhörung

Vorsitzender Prof. Dr. Rainer Bovermann weist auf die Verständigung hin, zu jedem Themenkomplex einleitend eine Anhörung durchführen zu wollen. Auch der Einsetzungsbeschluss sehe explizit vor, zu dem Bereich „Weiterentwicklung der Demokratie in Nordrhein-Westfalen“ eine Anhörung durchzuführen. Er vermute, es sei auch im Interesse der Kommission, dass diese beiden Aspekte zusammengeführt worden seien.

Die Kommission beschließt einstimmig, am 1. September 2014 eine Anhörung zum Bereich „Partizipation – Weiterentwicklung der Demokratie in Nordrhein-Westfalen“ durchzuführen.

3 Verschiedenes

Der Sitzungstermin vom 22. September 2014 wird auf den
29. September 2014 verschoben.

gez. Prof. Dr. Rainer Bovermann
Vorsitzender

25.07.2014/11.08.2014

150