

27.06.2016

## **Abschlussbericht**

**der Kommission zur Reform der Nordrhein-Westfälischen Verfassung  
(Verfassungskommission)**

zu dem Auftrag des Landtags Nordrhein-Westfalen vom 11. Juli 2013  
Drucksache 16/3428 - 2. Neudruck

### **Berichtersteller:**

Abgeordneter Prof. Dr. Rainer Bovermann          SPD

### **Beschlussempfehlung:**

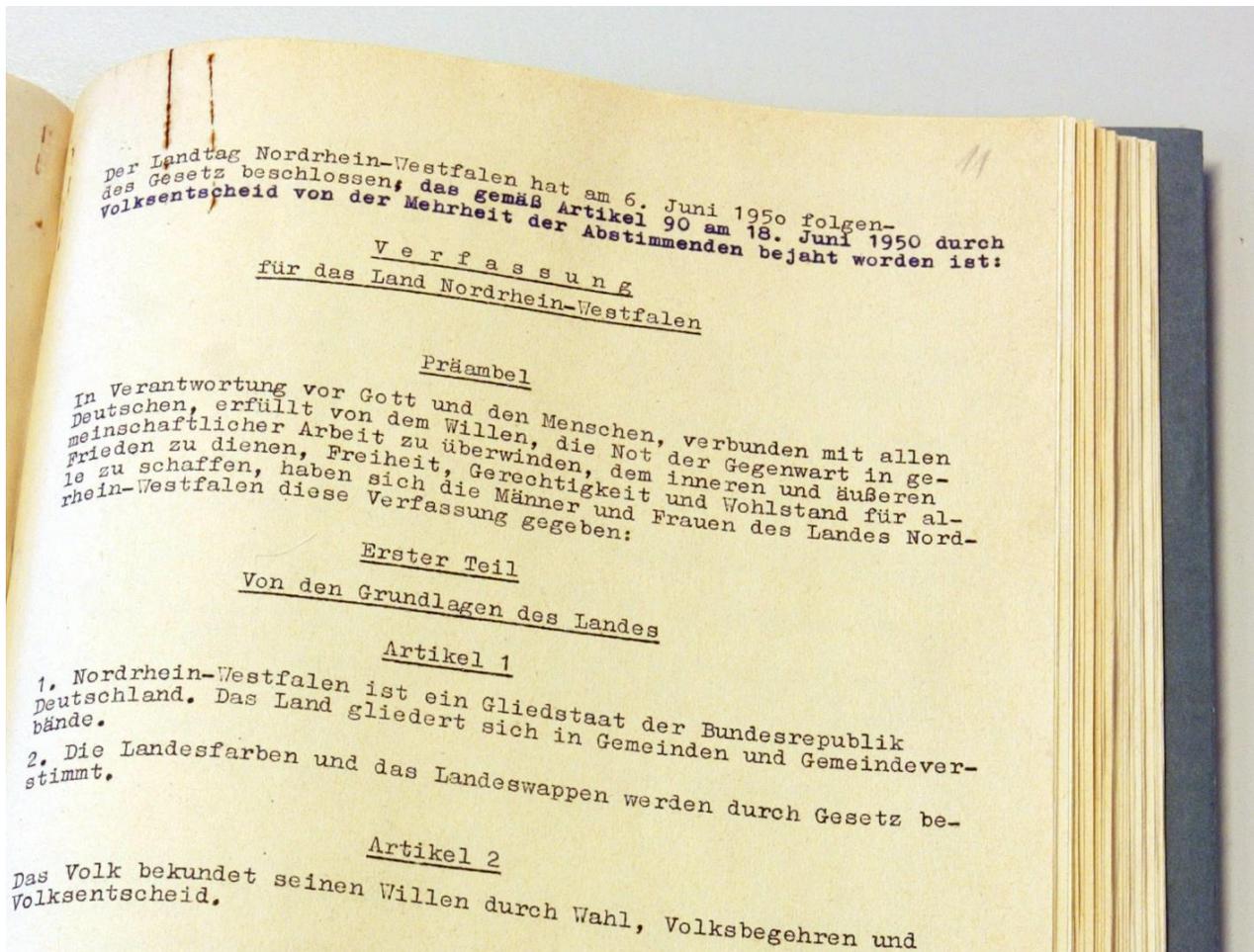
Der Abschlussbericht der Kommission zur Reform der Nordrhein-Westfälischen Verfassung wird zur Kenntnis genommen.

Prof. Dr. Rainer Bovermann  
Vorsitzender

Datum des Originals: 27.06.2016/Ausgegeben: 01.07.2016

Die Veröffentlichungen des Landtags Nordrhein-Westfalen sind einzeln gegen eine Schutzgebühr beim Archiv des Landtags Nordrhein-Westfalen, 40002 Düsseldorf, Postfach 10 11 43, Telefon (0211) 884 - 2439, zu beziehen. Der kostenfreie Abruf ist auch möglich über das Internet-Angebot des Landtags Nordrhein-Westfalen unter [www.landtag.nrw.de](http://www.landtag.nrw.de)





## Bericht

### der Kommission zur Reform der Nordrhein-Westfälischen Verfassung (Verfassungskommission)

27. Juni 2016



## Inhaltsverzeichnis

Erster Teil - Auftrag, Zusammensetzung, Arbeitsweise und Beteiligung der Öffentlichkeit..	1
I. Auftrag.....	1
II. Zusammensetzung.....	5
III. Arbeitsweise.....	8
1. Informationsphase .....	10
2. Verhandlungsphase.....	13
3. Entscheidungsphase .....	14
IV. Beteiligung der Öffentlichkeit .....	15
Zweiter Teil - Vorschläge der Verfassungskommission .....	18
Dritter Teil - Beratungsgegenstände .....	28
I. Parlamentarismus und Landesregierung.....	28
1. Vorzeitige Beendigung der Wahlperiode und Stellung des ständigen Ausschusses .....	29
2. Amt des Alterspräsidenten.....	32
3. Parlamentsinformationsrechte .....	34
4. Beteiligungsrechte des Landtags in EU-Angelegenheiten .....	36
5. Akteneinsichts- und Zugangsrechte für Abgeordnete .....	39
6. Interpellationsrechte .....	41
7. Aufgaben des Landtags.....	42
8. Funktionen der Fraktionen .....	44
9. Funktionen der Opposition.....	46
10. Aufgaben der Abgeordneten.....	48
11. Ausschüsse .....	50
12. Quorum für die Einsetzung von parlamentarischen Untersuchungsausschüssen .....	52
13. Quorum für die Einberufung des Landtags .....	53
14. Immunität.....	54
15. Entschädigung der Abgeordneten .....	56
16. Stellung der Landesregierung im Parlament.....	58
17. Bestimmungen zur Wahl des Ministerpräsidenten.....	60
18. Eidesformel der Landesregierung.....	61
19. Ministeranklage.....	63
20. Bedenken der Landesregierung.....	65

II. Partizipation.....	67
1. Wahlalter für die Wahl zum Landtag.....	68
2. Partizipationsmöglichkeiten von EU-Bürgerinnen und -Bürgern auf Landesebene ..	71
3. Kommunalwahlrecht für Nicht-EU-Bürgerinnen und -Bürger .....	74
4. Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid .....	76
III. Schuldenbremse .....	83
IV. Kommunen.....	89
1. Subsidiarität.....	90
2. Kommunaler Finanzausgleich .....	91
3. Konnexität.....	93
4. Stellung der Kommunen im Gesetzgebungsverfahren .....	96
5. Stellung der Kommunen im verfassungsgerichtlichen Verfahren .....	98
V. Verfassungsgerichtshof .....	100
1. Individualverfassungsbeschwerde .....	101
2. Quorum für die abstrakte Normenkontrolle .....	103
3. Sonstige Zuständigkeiten des Verfassungsgerichtshofs.....	104
4. Zusammensetzung des Verfassungsgerichtshofs .....	106
5. Sondervotum .....	111
Vierter Teil - Sondervotum der Fraktion der PIRATEN .....	112
Fünfter Teil - Anhang .....	117
I. Abkürzungsverzeichnis .....	117
II. Einsetzungsantrag Drucksache 16/3428 - 2. Neudruck .....	119
III. Übersicht der Stellungnahmen zu den öffentlichen Anhörungen.....	123
IV. Übersicht der von der Verfassungskommission vergebenen Gutachten.....	126
V. Übersicht der Eingaben an die Verfassungskommission nach Themenkomplexen ..	127
Themenkomplex I „Parlamentarismus“ und „Landesregierung“ Artikel 35 bis 40; Artikel	
41; Artikel 45 bis 50; Artikel 52; Artikel 53; Artikel 63.....	127
Themenkomplex II „Partizipation“ Artikel 31; Artikel 67a bis 69; Teilhabe von EU-	
Bürger/inne/n (Artikel 30).....	127
Themenkomplex III „Schuldenbremse“ Artikel 83 .....	133
Themenkomplex IV „Kommunen“ und „Verfassungsgerichtshof“ Artikel 78 und 79;	
Artikel 75 und 76.....	133
Eingaben jenseits des Auftrags der Verfassungskommission .....	134
VI. Weitere Parlamentspapiere .....	136

## Erster Teil - Auftrag, Zusammensetzung, Arbeitsweise und Beteiligung der Öffentlichkeit

### I. Auftrag

Die Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen (Verf NW) ist mehr als 60 Jahre alt. Der Landtag Nordrhein-Westfalen hat am 6. Juni 1950 die Verfassung als Gesetz beschlossen, das gemäß Artikel 90 am 18. Juni 1950 durch Volksentscheid von der Mehrheit der Abstimmenden bejaht worden ist. Im Grundsatz steht zu allgemeiner Überzeugung fest, dass sich diese Landesverfassung bewährt hat. Gleichwohl hat es in den letzten Legislaturperioden immer wieder Anträge zur Änderung einzelner Artikel der Verfassung gegeben. Die Gründe dafür lagen im Wandel der gesellschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen, die Anpassungen und Ergänzungen erforderlich machten. Mit der Einrichtung eines eigenständigen Gremiums zur Überprüfung des dritten Teils der Landesverfassung geht der Landtag Nordrhein-Westfalen nun einen neuen Weg, um die anstehenden Probleme außerhalb des politischen Tagesgeschäfts im Gesamtzusammenhang abzuarbeiten. Vor diesem Hintergrund stellten alle Fraktionen den Antrag, eine Kommission zur Reform der Nordrhein-Westfälischen Verfassung (Verfassungskommission) einzusetzen (Drucksache 16/3428 - 2. Neu- druck):

#### **I. Der Landtag von Nordrhein-Westfalen stellt fest:**

Die am 10. Juli 1950 nach einem Beschluss des Landtags und einem anschließenden Volksentscheid in Kraft getretene Landesverfassung Nordrhein-Westfalen bildet nicht nur die ranghöchste Norm des Landesrechts, sondern ist die Grundlage aller Landesstaatsgewalt und Grundordnung für das Gemeinwesen in Nordrhein-Westfalen.

Sie prägt und spiegelt die Identität unseres Bundeslands. Nach Inkrafttreten des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland verabschiedet, macht sie die dort geregelten Grundrechte und staatsbürgerlichen Rechte zum Bestandteil unserer Verfassung und regelt das, was in der Kompetenz des Landes steht. Dabei füllt sie mit Regelungen zu Staat und Gesellschaft, Arbeit und Sozialem, Schule und Wissenschaft, Kultur und Kirche die Gestaltungsspielräume des Landes aus. Als Organisationsstatut enthält sie Regelungen über das Zusammenwirken der Verfassungsorgane.

In den beinahe 63 Jahren ihres Bestehens hat sich die Landesverfassung bewährt. Sie steht für Beständigkeit und Stabilität und wurde seit ihrem Inkrafttreten lediglich 20 Mal geändert. Sie hat eine positive Rolle bei der Entwicklung des demokratischen Nordrhein-Westfalens gespielt. In vielen Politikbereichen konnte so zeitgemäßes Handeln durch das Parlament oder die Regierung erfolgen, ohne die Verfassung ändern zu müssen.

Gemessen an den Bedürfnissen und Erfordernissen einer sich fortwährend wandelnden Gesellschaft unterliegt auch höchstrangiges Landesrecht von Zeit zu Zeit der Überprüfung. Mit Respekt vor dem historischen Willen des Verfassungsgebers und mit dem erforderlichen Augenmaß erscheint es geboten zu überprüfen, in welchen Bereichen unserer Landesverfassung sich Anpassungs- bzw. Änderungsbedarf ergeben hat. Vor diesem Hintergrund haben sich alle Fraktionen des Landtags Nordrhein-Westfalen dazu entschlossen, eine Verfassungskommission einzusetzen, die den Auftrag hat, bestehenden verfassungsrechtlichen Handlungsbedarf zu identifizieren. Dies trägt letztlich entscheidend zur Akzeptanz der verfassungsrechtlichen Wertentscheidungen in der Bevölkerung und zum staatsbürgerlichen Zusammenhalt aller in Nordrhein-Westfalen lebenden Menschen bei.

## **II. Der Landtag von Nordrhein-Westfalen beschließt:**

### **1. Einsetzung**

Der Landtag setzt eine Kommission zur Modernisierung des dritten Teils der Landesverfassung NRW (Verfassungskommission) ein.

### **2. Aufgabe**

Die Kommission erhält den Auftrag, unter Hinzuziehung von externen Expertinnen und Experten, die Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen im dritten Teil systematisch zu überprüfen und dem Landtag Ergänzungs- und/oder Streichungsvorschläge für eine moderne, zukunftsfähige Verfassung zu unterbreiten.

Dabei ist insbesondere auf folgende Themenbereiche ergebnisoffen einzugehen:

- Die mögliche Änderung des Wahlalters für die aktive und/oder passive Wahl zum Landtag, Artikel 31.
- Eine praktikable Regelung für die vorzeitige Beendigung der Wahlperiode und die Stellung des Ständigen Ausschusses, Artikel 35 ff.
- Die Stärkung der Abgeordnetenrechte (nach Empfehlungen der Arbeitsgruppe zur Novellierung der Geschäftsordnung und zur Stärkung des Parlamentarismus), insbesondere der Parlamentsinformationsrechte unter Verankerung von Unterrichtsrechten des Parlaments und von Akteneinsichts- und Zugangsrechten in der Landesverfassung, Artikel 45 ff. sowie die Stellung der Landesregierung im Parlament und das Quorum zur Einrichtung eines Untersuchungsausschusses (PUA).
- Eine Einführung einer Regelung zur Funktion der parlamentarischen Opposition, Artikel 45 ff.
- Die Stärkung der Beteiligungsrechte des Parlaments in Angelegenheiten der Europäischen Union, Artikel 45 ff..
- Eine Überprüfung der Bestimmungen zur Wahl des Ministerpräsidenten, Artikel 52 sowie Überprüfung der Eidesformel, Artikel 53 („...dem Wohle des deutschen Volkes...“) und der Ministeranklage, Artikel 63.

- Die Durchführung und Folgewirkungen von Volksinitiativen, Artikel 67a, Volksbegehren, Artikel 68 und Volksentscheiden, Artikel 69.
- Die Fragen des Rechtsschutzes vor dem Verfassungsgerichtshof (Individual-verfassungsbeschwerde / Kommunalverfassungsbeschwerde / Quorum abstrakte Normenkontrolle / Zusammensetzung des Verfassungsgerichtshofs), Artikel 75 f.
- Die Einführung einer Schuldenbremse nebst ggf. geeigneten Sanktionsinstrumenten, Artikel 83.
- Die politischen Partizipationsmöglichkeiten von EU-Bürgerinnen und Bürgern auf Landesebene.
- Fragen der Subsidiarität sowie Stellung der kommunalen Selbstverwaltung.

Zusätzlich ist die Frage zu klären und ein Vorschlag zu erarbeiten, ob und ggf. in welcher Form über die Änderung der Landesverfassung ein Referendum stattfinden soll.

Der Landtag behält sich Erweiterungen der Verfassungskommission um weitere Sachverhalte, deren Überprüfung sich im Zuge der Beratungen ergeben, ausdrücklich vor.

### 3. Arbeitsweise

Die Mitglieder der Kommission sind gehalten, während des gesamten Arbeitsprozesses überparteilich, konsensual und mit einem Höchstmaß an Transparenz zu agieren. Ist ein Konsens über eine Verfassungsänderung nicht zu erreichen, entscheidet die Kommission mit einer Mehrheit von zwei Dritteln ihrer Mitglieder.

Der Arbeitsprozess der Kommission ist so zu gestalten, dass für Interessierte in NRW zu jedem Zeitpunkt effektive und umfassende Mitwirkungsmöglichkeiten gewährleistet werden können, damit entsprechende Vorschläge unmittelbar in den Arbeitsprozess einfließen können. Hierfür sind insbesondere die Mitwirkungsmöglichkeiten über das Internet zu nutzen. Ebenso sind die klassischen Formen schriftlicher Kommunikationen zu berücksichtigen. Die Vorschläge der Kommission sind der Öffentlichkeit darum zeitnah zugänglich zu machen.

Die Kommission führt zu den Blöcken „Weiterentwicklung der Demokratie in NRW“ und „Schuldenbremse“ je eine öffentliche Anhörung durch. Sie kann öffentliche Anhörungen zu anderen Beratungsgegenständen oder Beratungskomplexen durchführen, wenn mindestens ein Drittel ihrer Mitglieder dies beantragt.

Ausgehend von den Kommissionsvorschlägen ist ein Gesetzesentwurf zu erarbeiten, der dem Landtag gemäß Artikel 69 der Landesverfassung NRW zur Entscheidung vorzulegen ist.

#### 4. Zusammensetzung

Die Verfassungskommission setzt sich aus 19 stimmberechtigten Mitgliedern und einer entsprechenden Zahl von Stellvertreterinnen und Stellvertretern zusammen, in der die Fraktionen wie folgt vertreten sind:

SPD	8 Mitglieder
CDU	5 Mitglieder
Bündnis 90 / Die Grünen	2 Mitglieder
FDP	2 Mitglieder
PIRATEN	2 Mitglieder

Jede Fraktion darf zusätzlich eine sachverständige Person benennen, die der Kommission als ständiges, beratendes Mitglied ohne eigenes Stimmrecht angehören soll.

Der Kommissionsvorsitz obliegt dem/der Vorsitzenden des Hauptausschusses. Der/Die Vorsitzende ist nicht stimmberechtigt und wird nicht auf die Zahl der gewählten Mitglieder angerechnet.

Die Landesregierung kann an den Sitzungen der Kommission mit beratender Stimme teilnehmen. Ebenso sind die Kommunalen Spitzenverbände eingeladen, durch eine/n gemeinsame/n Vertreter/in mit beratender Stimme an der Kommission teilzunehmen.

#### 5. Ausstattung

[...]

Dieser Antrag wurde in der Plenarsitzung vom 11. Juli 2013 einstimmig angenommen.

## II. Zusammensetzung

Die Zusammensetzung der Verfassungskommission richtet sich nach dem Einsetzungsbeschluss i.V.m. Ziffer 4. des Einsetzungsantrags in der Fassung vom 17. Juli 2013. Der Kommissionsvorsitz obliegt dem Vorsitzenden des Hauptausschusses, Herrn Abgeordneten (Abg.) Professor Dr. Rainer Bovermann. Weiter setzt sich die Verfassungskommission aus 19 stimmberechtigten Mitgliedern und einer entsprechenden Zahl von Stellvertreterinnen und Stellvertretern zusammen, in der die Fraktionen wie folgt vertreten sind:

SPD	8 Mitglieder
CDU	5 Mitglieder
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	2 Mitglieder
FDP	2 Mitglieder
PIRATEN	2 Mitglieder

Die Fraktionen haben in der Folge jeweils die ordentlichen Mitglieder, welche die Sprecher-eigenschaft für die Fraktion innehaben (Obleute), die Mitglieder und die jeweils stellvertretenden Mitglieder benannt. Daraus ergab sich folgende Gesamtzusammensetzung der Verfassungskommission:

Name	Fraktion	Funktion
Abg. Prof. Dr. Bovermann, Rainer	SPD	<b>Vorsitzender</b> (kein stimmberechtigtes Mitglied)
Abg. Biesenbach, Peter	CDU	ordentliches Mitglied
Abg. Börschel, Martin	SPD	ordentliches Mitglied
Abg. Dr. Droste, Wilhelm	CDU	ordentliches Mitglied
Abg. Engstfeld, Stefan	BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	<b>Sprecher</b> der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und ordentliches Mitglied
Abg. Hanses, Dagmar	BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	ordentliches Mitglied
Abg. Herter, Marc	SPD	ordentliches Mitglied
Abg. Hübner, Michael R.	SPD	ordentliches Mitglied
Abg. Kamieth, Jens	CDU	ordentliches Mitglied
Abg. Körfges, Hans-Willi	SPD	<b>Sprecher</b> der Fraktion der SPD und ordentliches Mitglied
Abg. Kossiski, Andreas	SPD	ordentliches Mitglied

Name	Fraktion	Funktion
Abg. Laschet, Armin	CDU	ordentliches Mitglied (ab dem 18. Februar 2014)
<i>Abg. Laumann, Karl-Josef</i>	<i>CDU</i>	<i>ordentliches Mitglied bis zum 28. Januar 2014</i>
Abg. Lienenkämper, Lutz	CDU	<b>Sprecher</b> der Fraktion der CDU und ordentliches Mitglied
Abg. Marsching, Michele	PIRATEN	ordentliches Mitglied
Abg. Römer, Norbert	SPD	ordentliches Mitglied
Abg. Schneider, René	SPD	ordentliches Mitglied
Abg. Sommer, Torsten	PIRATEN	<b>Sprecher</b> der Fraktion der PIRA- TEN und ordentliches Mitglied
Abg. Dr. Stamp, Joachim	FDP	ordentliches Mitglied
Abg. Warden, Marion	SPD	ordentliches Mitglied
Abg. Dr. Wolf, Ingo	FDP	<b>Sprecher</b> der Fraktion der FDP und ordentliches Mitglied
Abg. Bolte, Matthi	BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	stellvertretendes Mitglied
Abg. Gödecke, Carina	SPD	stellvertretendes Mitglied
Abg. Grochowiak-Schmieding, Manuela	BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	stellvertretendes Mitglied
Abg. Haardt, Christian	CDU	stellvertretendes Mitglied
Abg. Hafke, Marcel	FDP	stellvertretendes Mitglied
Abg. Hammelrath, Gabriele	SPD	stellvertretendes Mitglied
Abg. Hilser, Dieter	SPD	stellvertretendes Mitglied
Abg. Jostmeier, Werner	CDU	stellvertretendes Mitglied
Abg. Korte, Kirstin	CDU	stellvertretendes Mitglied
Abg. Kruse, Theo	CDU	stellvertretendes Mitglied
Abg. Kuper, André	CDU	stellvertretendes Mitglied
Abg. Lüders, Nadja	SPD	stellvertretendes Mitglied
Abg. Marquardt, Thomas	SPD	stellvertretendes Mitglied
Abg. Dr. Optendrenk, Marcus	CDU	stellvertretendes Mitglied
Abg. Pieper, Monika	PIRATEN	stellvertretendes Mitglied

Name	Fraktion	Funktion
Abg. Stotko, Thomas	SPD	stellvertretendes Mitglied
Abg. Töns, Markus	SPD	stellvertretendes Mitglied
Abg. Wedel, Dirk	FDP	stellvertretendes Mitglied
Abg. Wolf, Sven	SPD	stellvertretendes Mitglied

Nach dem Einsetzungsbeschluss i.V.m. Ziffer 4. des Einsetzungsantrags i.d.F. vom 17. Juli 2013 darf jede Fraktion zusätzlich eine sachverständige Person benennen, die der Kommission als ständiges, beratendes Mitglied ohne eigenes Stimmrecht angehören soll. Die Fraktionen benannten die ständigen beratenden Mitglieder wie folgt:

- Herrn Prof. Jochen Dieckmann benannt von der SPD,
- Herrn Prof. Dr. Wolfgang Löwer benannt von der CDU,
- Herrn Prof. Dr. Christoph Gusy benannt von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN,
- Herrn Prof. Dr. Hinnerk Wißmann benannt von der FDP,
- Herrn Prof. Dr. Bodo Pieroth benannt von den PIRATEN.

Weiter kann nach dem Einsetzungsbeschluss die Landesregierung an den Sitzungen der Kommission mit beratender Stimme teilnehmen. Ebenso sind die kommunalen Spitzenverbände in Nordrhein-Westfalen eingeladen, durch eine/n gemeinsame/n Vertreter/in mit beratender Stimme an der Kommission teilzunehmen. Die Teilnehmer mit beratender Stimme wurden wie folgt benannt:

- Herrn Minister und Chef der Staatskanzlei Franz-Josef Lersch-Mense, benannt von der Landesregierung,
- Herrn Hauptgeschäftsführer des Landkreistages Nordrhein-Westfalen Dr. Martin Klein, benannt von den kommunalen Spitzenverbänden.

Unterstützt wurde die Kommission durch die folgenden Personen:

- Herrn Martin Rekasch Justiziar der SPD-Fraktion,
- Herrn Thimo Hoffmann Referent der CDU-Fraktion,
- Herrn Olaf Behnk Rechtsberater der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN,
- Herrn Thorsten Rachvoll Referent der FDP-Fraktion,
- Herrn Niko Michaelis Referent der PIRATEN-Fraktion,
- Herrn Gerhard Militzer Referent der PIRATEN-Fraktion,
- Frau Birgit Hielscher Assistentin der Verfassungskommission,
- Herrn Dr. Emanuel Ost Wiss. Mitarbeiter der Verfassungskommission,
- Frau Doreen Merten Sekretariat der Verfassungskommission,
- Frau Susana Fernandez Sekretariat der Verfassungskommission.

### III. Arbeitsweise

Die konstituierende Sitzung der Verfassungskommission fand am 19. November 2013 statt. Die erste Aufgabe der Verfassungskommission bestand darin, die verschiedenen Punkte aus dem Einsetzungsbeschluss zu strukturieren und einen Zeitplan aufzustellen. Entlang des Einsetzungsantrags beschloss die Verfassungskommission dann am 10. Februar 2014 ein straffes Arbeitsprogramm mit vier großen Themenkomplexen (Landtag Nordrhein-Westfalen Gremienprotokoll <GPr.> 16/3):

<p><b>I. Themenkomplex „Parlamentarismus“ und „Landesregierung“</b>                  öffentliche Anhörung von Sachverständigen</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• praktikable Regelung für die vorzeitige Beendigung der Wahlperiode und die Stellung des Ständigen Ausschusses, Artikel 35 ff.</li> <li>• Stärkung der Abgeordnetenrechte, insbesondere der Parlamentsinformati- onsrechte unter Verankerung von Unterrichtsrechten des Parlaments und von Akteneinsichts- und Zugangsrechten in der Landesverfassung, Artikel 45 ff., sowie die Stellung der Landesregierung im Parlament und das Quorum zur Einrichtung eines Untersuchungsausschusses (PUA)</li> <li>• Einführung einer Regelung zur Funktion der parlamentarischen Opposition, Artikel 45 ff.</li> <li>• Stärkung der Beteiligungsrechte des Parlaments in Angelegenheiten der Eu- ropäischen Union, Artikel 45 ff.</li> <li>• Überprüfung der Bestimmungen zur Wahl des Ministerpräsidenten, Artikel 52, sowie Überprüfung der Eidesformel, Artikel 53 &lt;„...dem Wohle des deut- schen Volkes...“&gt; , und der Ministeranklage, Artikel 63.</li> </ul>	<p><b>1. Hj. 2014</b></p>
<p>Gutachtenvergabe über Handlungsmöglichkeiten zur Einführung einer Schulden- bremse nebst ggf. geeigneten Sanktionsinstrumenten, Artikel 83</p> <p><b>II. Themenkomplex „Partizipation“</b>                  öffentliche Anhörung von Sachverständigen</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Änderung des Wahlalters für die aktive und/oder passive Wahl zum Landtag, Artikel 31</li> <li>• Durchführung und Folgewirkungen von Volksinitiativen, Artikel 67a, Volksbe- gehren, Artikel 68, und Volksentscheiden, Artikel 69.</li> <li>• politische Partizipationsmöglichkeiten von EU-Bürgerinnen und -Bürgern auf Landesebene</li> </ul> <p>Prüfung der Möglichkeiten eines Referendums über die Änderungen der Landesver- fassung</p>	<p><b>2. Hj. 2014</b></p>

<p><b>III. Themenkomplex „Schuldenbremse“</b>          öffentliche Anhörung von Sachverständigen</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Einführung einer Schuldenbremse nebst ggf. geeigneten Sanktionsinstrumenten, Artikel 83</li> </ul>	<p><b>1. Hj. 2015</b></p>
<p><b>IV. Themenkomplex „Kommunen“ und „Verfassungsgerichtshof“</b>          öffentliche Anhörung von Sachverständigen</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fragen der Subsidiarität sowie Stellung der kommunalen Selbstverwaltung</li> <li>• Fragen des Rechtsschutzes vor dem Verfassungsgerichtshof (Individualverfassungsbeschwerde / Kommunalverfassungsbeschwerde / Quorum abstrakte Normenkontrolle / Zusammensetzung des Verfassungsgerichtshofs), Artikel 75 ff.</li> </ul>	<p><b>2. Hj. 2015</b></p>

In der Folge ergaben sich dann einige faktische Änderungen. In inhaltlicher Hinsicht kamen einige Themen dazu, in zeitlicher Hinsicht gelang es der Kommission, den III. und den IV. Themenkomplex zusammen bereits im 1. Halbjahr 2015 abzuhandeln, wobei der IV. Themenkomplex in zwei Abschnitte unterteilt wurde (Kommunen und Verfassungsgerichtshof).

In der Kommission bestand Einigkeit darüber, dass der Prozess ergebnisoffen sein müsse. Nach dem Einsetzungsbeschluss sollten die Mitglieder der Kommission während des gesamten Arbeitsprozesses überparteilich, konsensual und mit einem Höchstmaß an Transparenz agieren. Der Arbeitsprozess der Kommission sollte so gestaltet werden, dass für Interessierte in NRW zu jedem Zeitpunkt effektive und umfassende Mitwirkungsmöglichkeiten gewährleistet werden können, damit entsprechende Vorschläge unmittelbar in den Arbeitsprozess einfließen können. Hierfür sollten insbesondere die Mitwirkungsmöglichkeiten über das Internet genutzt werden. Ebenso sollten die klassischen Formen schriftlicher Kommunikation berücksichtigt werden. Die Vorschläge der Kommission sollten der Öffentlichkeit zeitnah zugänglich gemacht werden. Die Kommission sollte zu den Blöcken „Weiterentwicklung der Demokratie in NRW“ und „Schuldenbremse“ je eine öffentliche Anhörung durchführen. Sie konnte öffentliche Anhörungen zu anderen Beratungsgegenständen oder Beratungskomplexen durchführen, wenn mindestens ein Drittel ihrer Mitglieder dies beantragten.

Diese Vorgaben wurden in der Folge umgesetzt. Als überfraktioneller Konsens wurde dabei festgehalten, dass eine sinnvolle Entscheidungsfindung nur dann möglich sei, wenn die Fragen nicht „Punkt für Punkt“ abgehandelt würden. Sie seien in ihrer gegenseitigen - auch und gerade in ihrer gegenseitigen politischen - Verschränktheit zu sehen. Aus diesen Grundsätzen heraus ergab sich folgende Arbeitsabfolge für die Verfassungskommission:

- Informationsphase
- Verhandlungsphase
- Entscheidungsphase

## 1. Informationsphase

Die Verfassungskommission informierte sich zunächst jeweils über die fünf Abschnitte (I. Parlamentarismus und Landesregierung, II. Partizipation, III. Schuldenbremse, IV. Kommunen, V. Verfassungsgerichtshof). Zu Beginn jedes Abschnittes fand eine öffentliche Anhörung von Sachverständigen bzw. sachkundigen Personen bzw. gesellschaftlich relevanten Gruppen statt. Die Ergebnisse der Anhörungen wurden in den sich anschließenden Sitzungen der Verfassungskommission ausgewertet. Zusätzlich hat die Verfassungskommission zum Themenkomplex Schuldenbremse zwei Gutachten in Auftrag gegeben. Gutachter waren Herr Prof. Dr. Joachim Wieland LL.M. (Cantab) und Herr Prof. Dr. Christian Waldhoff. Die Gutachten wurden am 20. bzw. 26. Februar 2015 eingereicht (Information 16/249 und 250) und in der Sitzung der Verfassungskommission vom 9. März 2015 von den Gutachtern erläutert. Die Sitzungen der Verfassungskommission wurden dabei jeweils durch Runden der Sprecher der Fraktionen (Obleuterunden) begleitet. Insgesamt ergab sich damit bis zur Sommerpause 2015 folgender Ablauf:

	<b>Gegenstand der Sitzung</b>	<b>Datum</b>	<b>GPr</b>
1. Sitzung	Konstituierende Sitzung	19. Nov. 2013	16/1
2. Sitzung	Arbeitsprogramm, Vorstellung der Ergebnisse und Anregungen der Arbeitsgruppe zur Novellierung der Geschäftsordnung und zur Stärkung des Parlamentarismus durch die Präsidentin des Landtags zu Fragen der Neuregelung der vorzeitigen Beendigung der Wahlperiode.	10. Feb. 2014	16/3
3. Sitzung	<b>Öffentliche Anhörung</b> Parlamentarismus und Landesregierung	7. April 2014	16/4
4. Sitzung	Aussprache zur 2. Sitzung und zur Anhörung vom 7. April 2014 zu den Aspekten Neuregelung der vorzeitigen Beendigung der Wahlperiode, Einführung des Amtes des Alterspräsidenten, Parlamentsinformationsrechte, Akteneinsichts- und Zugangsrechte, Beteiligungsrechte des Parlaments in EU - Angelegenheiten.	12. Mai 2014	16/5

	<b>Gegenstand der Sitzung</b>	<b>Datum</b>	<b>GPr</b>
5. Sitzung	Auswertung der Anhörung vom 7. April 2014 zu den Aspekten Interpellationsrechte, Regelung zu den Aufgaben des Landtags, Regelung zur Funktion der Fraktionen, Regelung zur Funktion der Opposition, Regelung zur Aufgabe der Abgeordneten, Regelung zu den Ausschüssen, Quorum für die Einsetzung von parlamentarischen Untersuchungsausschüssen, Quorum für Einberufung des Landtags, Streichung der Immunität, Änderung der Regelung zur Entschädigung der Abgeordneten, Stellung der Landesregierung im Parlament, Änderung der Vorschriften zur Wahl des Ministerpräsidenten, Überprüfung der Eidesformel, Streichung der Ministeranklage und Streichung des Gegenvorstellungsrechts nach Artikel 67 Verf NW.	16. Juni 2014	16/6
6. Sitzung	<b>Öffentliche Anhörung</b> Partizipation	1. Sept. 2014	16/7
7. Sitzung	Aussprache zur Anhörung vom 1. September 2014 zu den Aspekten Änderung des Wahlalters für die aktive und/oder passive Wahl zum Landtag, politische Partizipationsmöglichkeiten von EU-Bürgerinnen und -Bürgern auf Landesebene, Kommunalwahlrecht für Nicht-EU-Bürgerinnen und -Bürger.	29. Sept. 2014	16/8
8. Sitzung	Aussprache zur Anhörung vom 1. September 2014 zu den Aspekten Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid.	27. Okt. 2014	16/9
9. Sitzung	<b>Öffentliche Anhörung</b> Subsidiarität und Stellung der kommunalen Selbstverwaltung (Kommunaler Finanzausgleich, Konnexität, Stellung der Kommunen im Gesetzgebungsverfahren, Rechtsschutz der Kommunen vor dem Verfassungsgerichtshof).	19. Jan. 2015	16/10
10. Sitzung	Präsentation der Gutachten Schuldenbremse  Aussprache zur Anhörung vom 19. Januar 2015 (Subsidiarität und Stellung der kommunalen Selbstverwaltung)	9. März 2015	16/11

	<b>Gegenstand der Sitzung</b>	<b>Datum</b>	<b>GPr</b>
11. Sitzung	<b>Öffentliche Anhörung</b> Schuldenbremse (Einführung einer Schuldenbremse, Inhalt einer Schuldenbremse, Ausnahmeregelungen, Wirkungen einer Schuldenbremse auf die Kommunen, Sanktionsinstrumente bei Verletzung der Schuldenbremse)	20. April 2015	16/12
12. Sitzung	<b>Öffentliche Anhörung</b> Verfassungsgerichtshof (Einführung einer Individualverfassungsbeschwerde, Änderung des Quorums für die abstrakte Normenkontrolle, sonstige Zuständigkeiten des Verfassungsgerichtshofs, Änderung der Vorschriften zur Zusammensetzung des Verfassungsgerichtshofs, Einführung eines Sondervotums)	11. Mai 2015	16/13
13. Sitzung	Aussprache zu den Anhörungen vom 20. April 2015 (Einführung einer Schuldenbremse, Ausnahmeregelungen, Inhalt einer Schuldenbremse, Wirkungen einer Schuldenbremse auf die Kommunen, ggf. geeignete Sanktionsinstrumente bei Verletzung der Schuldenbremse) und vom 11. Mai 2015 (Einführung einer Individualverfassungsbeschwerde, Änderung des Quorums für die abstrakte Normenkontrolle, sonstige Zuständigkeiten des Verfassungsgerichtshofs, Änderung der Vorschriften zur Zusammensetzung des Verfassungsgerichtshofs, Einführung eines Sondervotums).	15. Juni 2015	16/14

Die Beratungen der Verfassungskommission wurden schließlich durch die Präsidentin des Landtags und durch die Präsidentin des Verfassungsgerichtshofes begleitet.

Zum Gegenstand des Themenkomplexes I - Parlamentarismus und Landesregierung - gehörte auch die Frage nach einer Neuregelung der vorzeitigen Beendigung der Wahlperiode. Vor diesem Hintergrund stellte die Präsidentin des Landtags am 10. Januar 2014 ihre Erfahrungen mit der Auflösung des 15. Landtags dar. Weiter wurde über die Erfahrungen, die mit dem Ständigen Ausschuss - dessen Tätigkeit einer Folge der Auflösung des Landtags war - berichtet.

Gegenstand des Themenkomplexes V - Verfassungsgerichtshof - war auch die Frage, ob eine Individualverfassungsbeschwerde zum Landesverfassungsgericht eingeführt werden

soll. Zu dieser Frage luden Frau Präsidentin des Landtags und Frau Präsidentin des Verfassungsgerichtshofs zu einem Symposium. Die Veranstaltung gab Gelegenheit, das Für und Wider einer solchen Einführung zu diskutieren (Dokumentation: Information 16/336).

## 2. Verhandlungsphase

Nachdem in den Sitzungen der Verfassungskommission die Grundlagen für verfassungspolitische Entscheidungen geschaffen worden waren, schloss sich ab dem Herbst 2015 die Verhandlungsphase an, die sich in drei Abschnitte, die insgesamt acht Tagungen umfassten, gliederte:

- In einem erstem Abschnitt wurden in mehreren Klausurtagungen unter Beteiligung der Sprecher der Fraktionen (Obleute) und der ständigen beratenden Mitglieder der Verfassungskommission die Punkte abgehandelt, bei denen auf der Ebene der Obleute eine Verständigung gefunden worden war. Dazu gehörten z.B. die Fragen nach der vorzeitigen Beendigung der Wahlperiode, nach den Parlamentsinformationsrechten, nach den Regelungen zu den Aufgaben des Landtags und anderer Institutionen, nach der Subsidiarität, nach dem kommunalen Finanzausgleich und nach den Zuständigkeiten des Verfassungsgerichtshofes.
- In einem zweiten Abschnitt wurden in weiteren Klausurtagungen unter Beteiligung der Obleute und der Fraktionsvorsitzenden die Punkte abgehandelt, bei denen zuvor keine abschließende Lösung gefunden werden konnte. Dabei ging es um folgende Fragen, die in ihrem politischen Zusammenhang erörtert wurden:
  - Quoren (Quorum für die Einberufung von Untersuchungsausschüssen, Quorum für die Einberufung des Landtags, Quorum für die abstrakte Normenkontrolle zum VerfGH)
  - Wahlrecht (Änderung des Wahlalters für die aktive/passive Wahl zum Landtag, Partizipationsmöglichkeiten für EU-Bürgerinnen und -Bürger auf Landesebene, Kommunalwahlrecht für Nicht-EU-Bürgerinnen und -Bürger)
  - Direkte Demokratie (Durchführung und Folgewirkungen von Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheiden)
  - Schuldenbremse (Inhalte einer Schuldenbremse, Ausnahmeregelungen für die Schuldenbremse, Wirkung der Schuldenbremse auf die Kommunen, Sanktionsinstrumente bei Verletzung der Schuldenbremse)
  - Einführung einer Individualverfassungsbeschwerde
- In einem dritten Abschnitt wurden unter Beteiligung der Obleute und der ständigen beratenden Mitglieder der Verfassungskommission die Eingaben aus der Öffentlichkeit beraten, die Ergebnisse der vier Klausurtagungen im Einzelnen abschließend verhandelt, sowie die Punkte, die im ersten Abschnitt vertagt bzw. zurückgestellt worden waren einer Erledigung zugeführt.

Bei den im zweiten Abschnitt erörterten - politischen - Fragestellungen (Quoren, Wahlrecht, Direkte Demokratie, Schuldenbremse, Individualverfassungsbeschwerde) konnte keine Lösung zwischen den Fraktionen gefunden werden. Bis zum Schluss war umstritten, ob nach

einer konsensual möglichen Herausnahme des Wahlalters aus der Verfassung bereits dem 16. oder erst dem 17. Landtag die Entscheidung über eine einfachgesetzliche Regelung überlassen wird.

### 3. Entscheidungsphase

Die Ergebnisse dieser Verhandlungen wurden am 9. Mai 2015 in der 14. Sitzung der Verfassungskommission der Öffentlichkeit vorgestellt. In der 15. Sitzung der Verfassungskommission am 29. Juni 2015 erfolgte dann nach nochmaliger Diskussion die Beschlussfassung über die Vorschläge zur Änderung der Verfassung. Die Vorschläge sind zum einen Inhalt dieses Abschlussberichtes. Zum anderen wurde der Entwurf eines einbringungsreifen Gesetzentwurfs für eine Verfassungsänderung auf der Basis dieser Vorschläge gefertigt.

Die Fraktionen können nunmehr diesen Entwurf aus der Mitte des Landtags als Gesetzentwurf einbringen (Artikel 65 Verf NW, § 70 der Geschäftsordnung des Landtags Nordrhein-Westfalen <GO LT NW>).

## IV. Beteiligung der Öffentlichkeit

Die Öffentlichkeit wurde umfassend beteiligt. So wurde durch eine Vielzahl von Maßnahmen gewährleistet, dass sie sich über die Verfassungskommission informieren konnte:

- Die Sitzungen der Verfassungskommission waren öffentlich.
- Die Sitzungen der Verfassungskommission wurden gestreamt. Die gestreamten Sitzungen waren und sind im Internet frei zugänglich ([https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/Webmaster/GB\\_I/I.1/Protokolle\\_und\\_Tagesordnungen.jsp?typ=protokolle&ausschuss=A50](https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/Webmaster/GB_I/I.1/Protokolle_und_Tagesordnungen.jsp?typ=protokolle&ausschuss=A50)).
- Die Protokolle der Sitzungen der Verfassungskommission waren und sind frei zugänglich.
- Die Verfassungskommission erhielt einen eigenen Auftritt im Internet, über den sich die Öffentlichkeit umfassend über das Verfahren vor der Verfassungskommission informieren konnte ([verfassungskommission.landtag.nrw.de](http://verfassungskommission.landtag.nrw.de))

Über die Möglichkeit zur Information hinaus wurde durch eine Vielzahl von Maßnahmen sichergestellt, dass sich die Öffentlichkeit an dem Verfahren vor der Verfassungskommission beteiligen konnte:

- Es bestand die Möglichkeit sich schriftlich oder per E-Mail an die Kommission zu wenden.
- Es bestand die Möglichkeit, sich im Rahmen eines Blogs an die Verfassungskommission zu wenden ([https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/Navigation\\_R2010/030-Parlament-und-Wahlen/015-Ausschuesse-und-Gremien/010-Verfassungskommission/15-Mitmachportal/Inhalt.jsp](https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/Navigation_R2010/030-Parlament-und-Wahlen/015-Ausschuesse-und-Gremien/010-Verfassungskommission/15-Mitmachportal/Inhalt.jsp)).
- In den Anhörungen wurden neben den Sachverständigen auch die Vertreter gesellschaftlicher Gruppen gehört.
- Vertreter gesellschaftlicher Gruppen wurden aufgefordert, zu den vor der Verfassungskommission zu behandelnden Gegenständen Stellungnahmen abzugeben

Die Verfassungskommission erreichte eine Vielzahl von Zuschriften, E-Mails und Blogbeiträgen. Diese betrafen alle der oben dargestellten Themenkomplexe, ihre Anzahl unterschied sich zum Teil:

- Zu Themenkomplex I (Parlamentarismus und Landesregierung) gab es u.a. Zuschriften mit denen die Einführung eines Alterspräsidenten vorgeschlagen wurde, weitere Zuschriften betrafen die Änderung des Amtseides und die Vorschriften zur Immunität. Eine eingereichte wissenschaftliche Abhandlung beschäftigte sich mit der Wahl des Ministerpräsidenten aus der Mitte des Landtags. Über diesen konventionellen Weg hinaus fanden sich im Blog I z.B. Einträge zur Wahl des Ministerpräsidenten aus der Mitte des Landtags, zur Funktion der Fraktionen und der Rolle der Opposition in der Verfassung sowie zum notwendigen Quorum für die Einsetzung eines parlamentarischen Untersuchungsausschusses.

- Zu Themenkomplex II (Partizipation) gab es eine große Anzahl von Zuschriften. In sehr vielen Zuschriften - die auch von vielen Städten bzw. Gemeinden sowie Integrationsräten ausgingen - wurde die Einführung eines kommunalen Wahlrechts für alle Migrantinnen und Migranten auf kommunaler Ebene gefordert. Diesbezüglich wurden auch mehrere Unterschriftensammlungen - von Integrationsräten bzw. von der NRW-Initiative Kommunales Wahlrecht - vorgelegt, in denen die Einführung dieses Wahlrechts für alle Migrantinnen und Migranten gefordert wurde. Weitere Zuschriften betrafen die Frage nach einer Änderung des Wahlalters für die aktive bzw. passive Wahl zum Landtag. Zum Teil wurde dabei eine Absenkung des Wahlalters für die aktive Wahl auf 16 Jahre gefordert, zum Teil wurde dem aber auch widersprochen. Eine große Anzahl von Zuschriften ging auch zu den Themen Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid ein. Dabei wurde überwiegend u.a. eine Absenkung des Eingangsquorums von 8 auf 5% sowie die Streichung des Ausschlusses finanzwirksamer Volksbegehren gefordert. Weitere Zuschriften betrafen u.a. die Wählbarkeit und die Einrichtung einer Ombudsperson zur Unterstützung des Gesetzgebers. In dem dazugehörigen Blog II gab es Einträge zu einer Absenkung des aktiven und passiven Wahlalters, zu der Einführung von Partnerschaftsmandaten sowie zur Erleichterung der Möglichkeiten von Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid.
- Zu Themenkomplex III (Schuldenbremse) ging eine wissenschaftliche Abhandlung ein, die sich mit den Schuldenbremsen in den verschiedenen Bundesländern befasste. Ein weiter eingereichtes Gutachten befasste sich eigens mit der Frage der Schaffung einer Schuldenbremse in Nordrhein-Westfalen. Die Beiträge zum dazugehörigen Blog III beschäftigten sich mit dem Thema der Staatsschulden.,
- Bei dem Themenkomplex IV (Kommunen und Verfassungsgerichtshof) legten der Städtetag Nordrhein-Westfalen, der Landkreistag Nordrhein-Westfalen und der Städte- und Gemeindebundes Nordrhein-Westfalen ein Gutachten zur Frage der finanziellen (Mindest-) Ausstattung der Kommunen vor. Weiter gingen Zuschriften zum kommunalen Finanzausgleich, zur Konnexität und der Berufung der Richter des Verfassungsgerichtshofes für das Land Nordrhein-Westfalen ein. Im Blog IV wurden u.a. die Einrichtung von Untersuchungsausschüssen auf kommunaler Ebene, die Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung sowie die Einführung einer Popularklage zum Verfassungsgerichtshof thematisiert.
- Schließlich und endlich gab es Zuschriften, die jenseits des Auftrages der Verfassungskommission lagen, so beispielsweise zu der Urteilsformel der Gerichte in Nordrhein-Westfalen oder zur Schulverfassung.

Die wissenschaftlichen Abhandlungen und Vorschläge der Bürger und der Vertreter gesellschaftlicher Interessen wurden - soweit sie innerhalb des vom Einsetzungsbeschluss gezogenen Rahmen lagen - von der Verfassungskommission in allen Stadien des Verfahrens zur Kenntnis genommen, überprüft und berücksichtigt. Nochmals gebündelt erfolgte dies in der letzten Klausurtagung der Obleute. Aufgrund der Anzahl der Beiträge bzw. Zuschriften wurde dabei insbesondere die Fragen der Einführung eines allgemeine kommunalen Wahlrechts für Migrantinnen und Migranten sowie der Erleichterung von Volksbegehren bzw. Volksentscheiden diskutiert. Intensiv wurde weiter z.B. auch eine Bürgereingabe diskutiert, in der

vorgeschlagen worden war, auch in Nordrhein-Westfalen das Amt des Alterspräsidenten einzuführen. Diese Eingabe war dann auch Grundlage für die Empfehlung der Verfassungskommission, eben dieses Amt einzuführen.

## Zweiter Teil - Vorschläge der Verfassungskommission

### Gegenüberstellung

#### Gesetz zur Änderung der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen

#### Auszug aus den geltenden Gesetzesbestimmungen

##### Artikel I

##### Änderung der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen

##### Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen

Die Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen vom 28. Juni 1950 (GS. NW. S. 127), zuletzt geändert durch Gesetz vom 10. Juni 2016 (GV. NRW. S. \_\_\_\_), wird wie folgt geändert:

1. Artikel 30 wird wie folgt geändert:

a) Dem Absatz 1 wird folgender Satz angefügt:

„Zu seinen Aufgaben gehören die Wahl des/der Ministerpräsidenten/in, die Verabschiedung der Gesetze und die Kontrolle des Handelns der Landesregierung; er bildet ein öffentliches Forum für die politische Willensbildung.“

b) In Absatz 2 wird das Wort „Volkswohl“ durch die Wörter „Wohl des Landes Nordrhein-Westfalen“ ersetzt.

c) Folgende Absätze 3, 4 und 5 werden angefügt:

„(3) Die Abgeordneten haben im Landtag insbesondere das Recht, das Wort zu ergreifen, Fragen und Anträge zu stellen sowie an Wahlen und Abstimmungen teilzunehmen. Das Nähere regelt die Geschäftsordnung.“

##### Artikel 30

(1) Der Landtag besteht aus den vom Volke gewählten Abgeordneten.

(2) Die Abgeordneten stimmen nach ihrer freien, nur durch die Rücksicht auf das Volkswohl bestimmten Überzeugung; sie sind an Aufträge nicht gebunden.

(4) Der Landtag bildet Ausschüsse, insbesondere zur Vorbereitung seiner Beschlüsse. Die Zusammensetzung der Ausschüsse sowie die Regelung des Vorsitzes in den Ausschüssen ist im Verhältnis der Stärke der einzelnen Fraktionen vorzunehmen. Jeder Abgeordnete hat das Recht auf Mitwirkung in einem Ausschuß.

(5) Abgeordnete können sich zu Fraktionen zusammenschließen. Die Fraktionen wirken mit eigenen Rechten und Pflichten an der Erfüllung der Aufgaben des Landtags mit. Zu ihren Aufgaben gehören die Koordination der parlamentarischen Tätigkeit und die Information der Öffentlichkeit. Ihre innere Ordnung muss demokratischen Grundsätzen entsprechen. Zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben ist den Fraktionen eine angemessene Ausstattung zu gewährleisten. Das Nähere regelt die Geschäftsordnung des Landtags oder ein Gesetz.“

2. Nach Artikel 34 Satz 2 wird folgender Satz 3 angefügt:

„Die Wahlperiode endet, auch im Fall einer Auflösung des Landtags, mit dem Zusammentritt des neuen Landtags.“

3. Artikel 35 wird wie folgt geändert:

a) In Absatz 1 wird das Wort „eigenen“ gestrichen.

b) Absatz 2 wird aufgehoben.

#### **Artikel 34**

Der Landtag wird auf fünf Jahre gewählt. Die Neuwahl findet im letzten Vierteljahr der Wahlperiode statt.

#### **Artikel 35**

(1) Der Landtag kann sich durch eigenen Beschluß auflösen. Hierzu bedarf es der Zustimmung der Mehrheit der gesetzlichen Mitgliederzahl.

(2) Der Landtag kann auch gemäß Artikel 68 Absatz 3 aufgelöst werden.

- c) Der bisherige Absatz 3 wird zu Absatz 2 und wie folgt geändert:

Das Wort „sechzig“ wird durch das Wort „neunzig“ ersetzt.

4. In Artikel 36 werden die Wörter „seiner ersten Tagung“ durch die Wörter „seinem ersten Zusammentritt“ ersetzt.

5. Artikel 37 wird wie folgt neu gefasst:

**„Artikel 37**

(1) Der Landtag tritt spätestens am zwanzigsten Tag nach der Wahl zusammen. Der neugewählte Landtag wird zu seiner ersten Sitzung vom bisherigen Präsidenten einberufen.

(2) Nach dem Zusammentritt eines neuen Landtags führt das an Jahren älteste oder, wenn es ablehnt oder verhindert ist, das jeweils nächstälteste Mitglied des Landtags den Vorsitz, bis der neugewählte Präsident oder einer seiner Stellvertreter das Amt übernimmt.“

6. Artikel 40 wird wie folgt neu gefasst:

**„Artikel 40**

(1) Die Landesregierung unterrichtet den Landtag frühzeitig und umfassend über die Vorbereitung von Landesgesetzen, Staatsverträgen, Verwaltungsabkommen und Angelegenheiten der Landesplanung sowie über Angelegenheiten des Bundes und der Europäischen Union, soweit sie an ihnen mitwirkt. Das Nähere regelt eine Vereinbarung zwischen Landtag und Landesregierung.

(2) In Angelegenheiten der Europäischen Union, die im Schwerpunkt Gesetzgebungsrechte des Landtags betreffen, berücksichtigt die Landesregierung die Stellungnahme des

(3) Nach der Auflösung des Landtags muß die Neuwahl binnen sechzig Tagen stattfinden.

**Artikel 36**

Die Wahlperiode des neuen Landtags beginnt mit seiner ersten Tagung.

**Artikel 37**

Der Landtag tritt spätestens am zwanzigsten Tage nach der Wahl, jedoch nicht vor dem Ende der Wahlperiode des letzten Landtags, zusammen.

**Artikel 40**

Der Landtag bestellt einen ständigen Ausschuß (Hauptausschuß). Dieser Ausschuß hat 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. Er hat in dieser Zeit die Rechte eines Untersuchungsausschusses. Seine Zusammensetzung wird durch die Geschäftsordnung geregelt. Seine Mitglieder genießen die in den Artikeln 47 bis 50 festgelegten Rechte.

Landtags bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben. Weicht die Landesregierung in ihrem Stimmverhalten im Bundesrat von einer Stellungnahme des Landtags ab, so hat sie ihre Entscheidung gegenüber dem Landtag zu begründen.“

7. Artikel 45 Absatz 1 Satz 2 wird wie folgt gefasst:

„Die Aufrechterhaltung der Ordnung in der Sitzung obliegt dem Vorsitzenden.“

#### **Artikel 45**

(1) Die Mitglieder der Landesregierung und die von ihnen Beauftragten können den Sitzungen des Landtags und seiner Ausschüsse beiwohnen. Sie unterstehen der Ordnungsgewalt des Vorsitzenden. Den Mitgliedern der Landesregierung ist jederzeit, auch außerhalb der Tagesordnung, das Wort zu erteilen.

(2) Der Landtag und seine Ausschüsse können die Anwesenheit jedes Mitgliedes der Landesregierung verlangen.

(3) Die Vorschrift des Absatzes 1, Satz 1 und 3 gilt nicht für die Sitzungen der Untersuchungsausschüsse.

#### **Artikel 48**

(1) Kein Abgeordneter kann ohne Genehmigung des Landtags während der Wahlperiode wegen einer mit Strafe bedrohten Handlung zur Untersuchung gezogen, festgenommen oder verhaftet werden, es sei denn, daß er bei der Ausübung der Tat oder spätestens im Laufe des nächstfolgenden Tages ergriffen wird oder ein Fall der Ehrverletzung nach Artikel 47 vorliegt.

(2) Die gleiche Genehmigung ist bei jeder anderen Beschränkung der persönlichen Freiheit erforderlich, die die Ausübung des Abgeordnetenmandats beeinträchtigt.

(3) Jedes Strafverfahren gegen einen Abgeordneten und jede Haft oder sonstige Beschränkung seiner persönlichen Freiheit wird auf Verlangen des Landtags

entweder für die gesamte Dauer oder bestimmte Zeitabschnitte der Wahlperiode ausgesetzt.

8. Artikel 48 Absatz 4 wird aufgehoben.

(4) Diese Bestimmungen gelten auch in der Zeit zwischen zwei Wahlperioden. Die Rechte des Landtags werden durch den Hauptausschuß ausgeübt.

9. Artikel 50 wird wie folgt neu gefasst:

**„Artikel 50**

Die Mitglieder des Landtags haben Anspruch auf angemessene Bezüge nach Maßgabe eines Gesetzes. Sie erhalten das Recht zur freien Fahrt auf allen Eisenbahnen und sonstigen Beförderungsmitteln der Deutschen Bahn im Lande Nordrhein-Westfalen. Ein Verzicht auf diese Rechte ist unzulässig.“

**Artikel 50**

Die Mitglieder des Landtags erhalten das Recht zur freien Fahrt auf allen Eisenbahnen und sonstigen Beförderungsmitteln der Deutschen Bundesbahn im Lande Nordrhein-Westfalen sowie Entschädigung nach Maßgabe eines Gesetzes. Ein Verzicht auf diese Rechte ist unzulässig.

**Artikel 53**

Die Mitglieder der Landesregierung leisten beim Amtsantritt vor dem Landtag folgenden Amtseid:

10. In Artikel 53 werden die Wörter „deutschen Volkes“ durch die Wörter „Landes Nordrhein-Westfalen“ ersetzt.

"Ich schwöre, daß ich meine ganze Kraft dem Wohle des deutschen Volkes widmen, seinen Nutzen mehren, Schaden von ihm wenden, das mir übertragene Amt nach bestem Wissen und Können unparteiisch verwalten, Verfassung und Gesetz wahren und verteidigen, meine Pflichten gewissenhaft erfüllen und Gerechtigkeit gegen jedermann üben werde. So wahr mir Gott helfe."

Der Eid kann auch ohne religiöse Beteuerung geleistet werden.

11. Artikel 60 wird wie folgt geändert:

**Artikel 60**

(1) Ist der Landtag durch höhere Gewalt daran gehindert, sich frei zu versammeln, und wird dies durch einen mit Mehrheit gefaßten Beschluß des Landtagspräsidenten und seiner Stellvertreter festgestellt, so kann die Landesregierung zur

- Aufrechterhaltung der öffentlichen Ruhe und Ordnung oder zur Beseitigung eines Notstandes Verordnungen mit Gesetzeskraft, die der Verfassung nicht widersprechen, erlassen.
- a) In Absatz 2 werden die Wörter „des Hauptausschusses“ durch die Wörter „eines in der Geschäftsordnung zu bestimmenden Ausschusses“ ersetzt.
- b) In Absatz 3 wird das Wort „Hauptausschusses“ durch die Wörter „in der Geschäftsordnung zu bestimmenden Ausschusses“ ersetzt.
- (2) Diese Verordnungen bedürfen der Zustimmung des Hauptausschusses, es sei denn, daß auch dieser nach einer entsprechend Absatz 1 zu treffenden Feststellung am Zusammentritt verhindert ist.
- (3) Verordnungen ohne Beteiligung des Hauptausschusses sind nur mit Gegenzeichnung des Landtagspräsidenten rechtswirksam. Die Gegenzeichnung erfolgt oder gilt als erfolgt, sofern der Landtagspräsident und seine Stellvertreter dies mit Mehrheit beschließen.
- (4) Die Feststellung des Landtagspräsidenten und seiner Stellvertreter ist jeweils nur für einen Monat wirksam und, wenn die Voraussetzungen des Notstandes fort dauern, zu wiederholen.
- (5) Die Verordnungen sind dem Landtage bei seinem nächsten Zusammentritt zur Genehmigung vorzulegen. Wird die Genehmigung versagt, so sind die Verordnungen durch Bekanntmachung im Gesetz- und Verordnungsblatt unverzüglich außer Kraft zu setzen.

12. Artikel 63 wird aufgehoben.

### **Artikel 63**

(1) Der Ministerpräsident und die Landesminister können wegen vorsätzlicher oder grobfahrlässiger Verletzung der Verfassung oder eines anderen Gesetzes vor dem Verfassungsgerichtshof angeklagt werden. Der Antrag auf Erhebung der Anklage muß von mindestens einem Viertel der Mitglieder des Landtags gestellt werden. Der Beschluß auf Erhebung der Anklage bedarf der Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder des Landtags. Die Anklage wird von einem Beauftragten des Landtags vertreten.

(2) Stellt der Verfassungsgerichtshof fest, daß der angeklagte Ministerpräsident oder Minister einer vorsätzlichen oder grobfahrlässigen Verletzung der Verfassung oder eines anderen Gesetzes schuldig ist, so kann er ihn des Amtes für verlustig erklären. Durch einstweilige Anordnung kann er nach Erhebung der Anklage bestimmen, daß der Ministerpräsident oder Minister an der Ausübung seines Amtes verhindert ist.

13. Artikel 67 wird wie folgt neu gefasst:

**„Artikel 67**

(1) Volksinitiativen können darauf gerichtet sein, den Landtag im Rahmen seiner Entscheidungszuständigkeit mit bestimmten Gegenständen der politischen Willensbildung zu befassen. Einer Initiative kann auch ein mit Gründen versehener Gesetzentwurf zu Grunde liegen.

(2) Volksinitiativen müssen von mindestens 0,5 vom Hundert der Stimmberechtigten unterzeichnet sein. Artikel 31 Absatz 1 und Absatz 2 Satz 1 über das Wahlrecht findet auf das Stimmrecht entsprechende Anwendung.

(3) Das Nähere wird durch Gesetz geregelt.“

**Artikel 67**

Gegen ein vom Landtag beschlossenes Gesetz kann die Landesregierung innerhalb von zwei Wochen Bedenken erheben. Der Landtag entscheidet sodann, ob er den Bedenken Rechnung tragen will.

14. Artikel 67a wird aufgehoben.

**Artikel 67a**

(1) Volksinitiativen können darauf gerichtet sein, den Landtag im Rahmen seiner Entscheidungszuständigkeit mit bestimmten Gegenständen der politischen Willensbildung zu befassen. Einer Initiative kann auch ein mit Gründen versehener Gesetzentwurf zu Grunde liegen.

(2) Volksinitiativen müssen von mindestens 0,5 vom Hundert der Stimmberechtigten unterzeichnet sein. Artikel 31 Absatz 1 und Absatz 2 Satz 1 über das

Wahlrecht findet auf das Stimmrecht entsprechende Anwendung.

(3) Das Nähere wird durch Gesetz geregelt.

15. Artikel 68 wird wie folgt geändert:

### **Artikel 68**

(1) Volksbegehren können darauf gerichtet werden, Gesetze zu erlassen, zu ändern oder aufzuheben. Dem Volksbegehren muß ein ausgearbeiteter und mit Gründen versehener Gesetzentwurf zugrunde liegen. Ein Volksbegehren ist nur auf Gebieten zulässig, die der Gesetzgebungsgewalt des Landes unterliegen. Über Finanzfragen, Abgabengesetze und Besoldungsordnungen ist ein Volksbegehren nicht zulässig. Über die Zulässigkeit entscheidet die Landesregierung. Gegen die Entscheidung ist die Anrufung des Verfassungsgerichtshofes zulässig. Das Volksbegehren ist nur rechtswirksam, wenn es von mindestens 8 vom Hundert der Stimmberechtigten gestellt ist.

(2) Das Volksbegehren ist von der Landesregierung unter Darlegung ihres Standpunktes unverzüglich dem Landtag zu unterbreiten. Entspricht der Landtag dem Volksbegehren nicht, so ist binnen zehn Wochen ein Volksentscheid herbeizuführen. Entspricht der Landtag dem Volksbegehren, so unterbleibt der Volksentscheid.

a) Absatz 3 wird aufgehoben.

(3) Auch die Landesregierung hat das Recht, ein von ihr eingebrachtes, vom Landtag jedoch abgelehntes Gesetz zum Volksentscheid zu stellen. Wird das Gesetz durch den Volksentscheid angenommen, so kann die Landesregierung den Landtag auflösen; wird es durch den Volksentscheid abgelehnt, so muß die Landesregierung zurücktreten.

b) Die Absätze 4 und 5 werden zu den Absätzen 3 und 4.

(4) Die Abstimmung kann nur bejahend oder verneinend sein. Es entscheidet die

Mehrheit der abgegebenen Stimmen, sofern diese Mehrheit mindestens 15 vom Hundert der Stimmberechtigten beträgt.

(5) Die Vorschriften des Artikels 31 Absatz 1 bis 3 über das Wahlrecht und Wahlverfahren finden auf das Stimmrecht und das Abstimmungsverfahren entsprechende Anwendung. Das Nähere wird durch Gesetz geregelt.

16. Artikel 75 wird wie folgt geändert:

### **Artikel 75**

Der Verfassungsgerichtshof entscheidet:

- |                                                                                                                                                                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| a) Nummer 1 erhält folgenden neuen Wortlaut: „1. in den Fällen der Artikel 32 und 33,“                                                                             | 1. in den Fällen der Artikel 32, 33, 63,                                                                                                                                                                                                                                                    |
| b) Nach Nummer 3 wird folgende Nummer 4 eingefügt:<br><br>„4. über Beschwerden von Vereinigungen gegen ihre Nichtanerkennung als Partei für die Wahl zum Landtag,“ | 2. über die Auslegung der Verfassung aus Anlaß von Streitigkeiten über den Umfang der Rechte und Pflichten eines obersten Landesorgans oder anderer Beteiligter, die durch diese Verfassung oder in der Geschäftsordnung eines obersten Landesorgans mit eigenen Rechten ausgestattet sind, |
| c) Die bisherige Nummer 4 wird zu Nummer 5.                                                                                                                        | 3. bei Meinungsverschiedenheiten oder Zweifeln über die Vereinbarkeit von Landesrecht mit dieser Verfassung auf Antrag der Landesregierung oder eines Drittels der Mitglieder des Landtags,                                                                                                 |
|                                                                                                                                                                    | 4. in sonstigen durch Gesetz zugewiesenen Fällen.                                                                                                                                                                                                                                           |

17. Artikel 76 Absätze 1 und 2 werden wie folgt neu gefasst:

### **Artikel 76**

„(1) Der Verfassungsgerichtshof setzt sich zusammen aus dem Präsidenten, dem Vizepräsidenten und aus fünf weiteren Mitgliedern. Die Mitglieder werden durch sieben stellvertretende Mitglieder persönlich vertreten.

(1) Der Verfassungsgerichtshof setzt sich zusammen aus dem Präsidenten des Oberverwaltungsgerichts, den beiden lebensältesten Oberlandesgerichtspräsidenten des Landes und vier vom Landtag auf die Dauer von sechs Jahren gewählten Mitgliedern, von denen die

Hälfte die Befähigung zum Richteramt oder zum höheren Verwaltungsdienst haben muß.

(2) Die Mitglieder und ihre Stellvertreter werden vom Landtag ohne Aussprache mit Zweidrittelmehrheit auf die Dauer von zehn Jahren gewählt. Wiederwahl ist ausgeschlossen. Sie müssen die Befähigung zum Richteramt haben. Drei Mitglieder und ihre Stellvertreter müssen Berufsrichter sein.“

(2) Im Behinderungsfalle treten an die Stelle der Gerichtspräsidenten deren Stellvertreter; für die übrigen Mitglieder sind vier Vertreter zu wählen.

(3) Das Nähere bestimmt das Gesetz.

## **Artikel II Inkrafttreten**

1. Dieses Gesetz tritt vorbehaltlich des Absatzes 2 am Tag nach der Verkündung in Kraft.
2. Artikel 1 Nummer 17 tritt am 1. Juli 2017 in Kraft.
3. Die Amtszeit der Richter des Verfassungsgerichtshofes, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Neuregelung im Amt sind, wird durch die Neuregelung nicht berührt. Soweit die Richter auf der Grundlage des Artikels 76 in der bisherigen Fassung in ihr Amt gelangt sind, steht dieses einer Wahl gemäß Artikel 76 Absatz 2 in der neuen Fassung nicht entgegen.

## Dritter Teil - Beratungsgegenstände

### I. Parlamentarismus und Landesregierung

Die Verfassungskommission wandte sich zunächst dem Themenkomplex Parlamentarismus und Landesregierung zu. Dabei macht sie unterschiedliche Punkte zum Gegenstand ihrer Erörterungen. Zunächst ging es um Fragen der Beendigung und des Beginns der Wahlperioden (1. und 2.), dann um die Stärkung des Parlaments und der Abgeordnetenrechte (3. bis 6.), es schlossen sich Regelungen zu Aufgaben und Funktionen des Landtags und anderer Institutionen (7. bis 11.), zu den Minderheitenrechten im Landtag (12. und 13.), zu den Statusrechten des Abgeordneten (14. und 15.) und zur Landesregierung an (16. bis 20.).

1. Vorzeitige Beendigung der Wahlperiode und Stellung des Ständigen Ausschusses
2. Amt des Alterspräsidenten
3. Parlamentsinformationsrechte
4. Beteiligungsrechte des Landtags in Angelegenheiten der EU
5. Akteneinsichts- und Zugangsrechte für Abgeordnete
6. Interpellationsrechte
7. Aufgaben des Landtags
8. Funktionen der Fraktionen
9. Funktionen der Opposition
10. Aufgaben der Abgeordneten
11. Ausschüsse
12. Quorum für die Einsetzung von parlamentarischen Untersuchungsausschüssen
13. Quorum für Einberufung des Landtags
14. Immunität
15. Entschädigung der Abgeordneten
16. Stellung der Landesregierung im Parlament
17. Wahl des Ministerpräsidenten
18. Eidesformel der Landesregierung
19. Ministeranklage
20. Bedenken der Landesregierung

## 1. Vorzeitige Beendigung der Wahlperiode und Stellung des ständigen Ausschusses

### a) Problemstellung

Nach Artikel 35 Absatz 1 Verf NW kann sich der Landtag durch eigenen Beschluss auflösen. Hierzu bedarf es der Zustimmung der Mehrheit der gesetzlichen Mitglieder. In dem Zeitraum bis zur Konstituierung eines neuen Landtags - der bis zu 80 Tagen betragen kann (Artikel 35 Absatz 3, 37 Verf NW) - werden die Rechte der Volksvertretung gegenüber der Regierung von dem Ständigen Ausschuss nach Artikel 40 Verf NW wahrgenommen.

Die Landtagsauflösung nach Artikel 35 Verf NW hat sofort eintretende und einschneidende Folge für den parlamentarischen Betrieb: Mit dem Auflösungsbeschluss ist der Landtag unmittelbar aufgelöst, die Abgeordnetenstellung der Parlamentarier erlischt sofort, die Fraktionen entfallen (vgl. § 12 Absatz 1 Nr. 3 des Gesetzes über die Rechtsstellung der Fraktionen im Landtag von Nordrhein-Westfalen <FraktG NW>) und die Beschäftigungsverhältnisse der Abgeordnetenmitarbeiter werden hinfällig.

Die Problematik dieser sofort wirksamen Landtagsauflösung tritt aufgrund der insoweit übereinstimmenden Rechtslage auch in den Ländern Baden-Württemberg und Bayern auf, im Bund und in der ganz überwiegenden Anzahl der anderen Bundesländer wird sie jedoch vermieden. Der Bund und Teile der Bundesländer haben die parlamentslose Zeit vollständig abgeschafft, zum Teil sehen Bundesländer vor, dass die „Auflösung“ des Landtags nicht als Landtagsauflösung behandelt wird, sondern nur von einer „vorzeitigen Beendigung der Wahlperiode“ gesprochen wird, weshalb der Landtag als solcher bis zur Neuwahl noch existent ist.

### b) Vorschlag

Die Verfassungskommission schlägt mit Zweidrittelmehrheit vor, die Verfassung wie folgt zu ändern:

#### **Artikel 34**

Der Landtag wird auf fünf Jahre gewählt. Die Neuwahl findet im letzten Vierteljahr der Wahlperiode statt. Die Wahlperiode endet, auch im Fall einer Auflösung des Landtags, mit dem Zusammentritt des neuen Landtags.

#### **Artikel 35 Absatz 1 und 2**

(1) Der Landtag kann sich durch ~~eigene~~ Beschluss auflösen. Hierzu bedarf es der Zustimmung der Mehrheit der gesetzlichen Mitgliederzahl.

~~(2) Der Landtag kann auch gemäß Artikel 68 Absatz 3 aufgelöst werden.~~

(2) Nach der Auflösung des Landtags muss die Neuwahl binnen ~~sechzig~~ neunzig Tagen stattfinden.

**Artikel 36**

Die Wahlperiode des neuen Landtags beginnt mit ~~seiner ersten Tagung~~ seinem ersten Zusammentritt.

**Artikel 37**

Der Landtag tritt spätestens am zwanzigsten Tage nach der Wahl, ~~jedoch nicht vor dem Ende der Wahlperiode des letzten Landtags,~~ zusammen.

Es schließen sich Folgeänderungen an: Artikel 40 Verf NW in seiner bisherigen Fassung entfällt (und wird durch die Regelungen unter Nummer 3 und 4 ersetzt) und Artikel 48 Absatz 4 Verf NW wird aufgehoben. Artikel 60 Absatz 2 und 3 Verf NW werden wie folgt geändert: In Absatz 2 und 3 werden die Wörter „des Hauptausschusses“ bzw. „Hauptausschusses“ durch die Wörter „(eines) in der Geschäftsordnung zu bestimmenden Ausschusses“ ersetzt.

c) Diskussionsverlauf

Aufgrund der Erfahrung, die man mit der Landtagsauflösung am 14. März 2012 gemacht hatte, befasst sich die Verfassungskommission mit der Frage einer Neuregelung der vorzeitigen Beendigung der Wahlperiode. In der Sitzung der Verfassungskommission vom 10. Februar 2014 erläuterte Frau Landtagspräsidentin Carina Gödecke, dass der Landtagsauflösungsbeschluss vom 14. März 2012 die Wirkung eines "Fallbeils" gehabt habe. Der dann folgende parlamentslose Zustand sei nicht optimal gewesen. Die Arbeit des Ständigen Ausschusses sei zwar zusammenfassend als erfolgreich zu bezeichnen, auch wenn an vielen Stellen überdeutlich geworden sei, dass es sich lediglich um ein auf Zeit eingerichtetes Provisorium gehandelt habe, das nicht über einen längeren Zeitraum die laufenden Geschäfte der Landespolitik habe übernehmen können. Aufgrund der nur eingeschränkten Entscheidungsbefugnisse des Ständigen Ausschusses sei nämlich ein Entscheidungstau entstanden, dessen Abarbeitung durch den neu konstituierten Landtag bis in den Herbst des Jahres 2012 hineingereicht habe.

d) Begründung

Alle Fraktionen hoben übereinstimmend hervor, dass eine Neuregelung der vorzeitigen Beendigung der Wahlperiode geboten ist und zwar sowohl hinsichtlich des Abgeordneten- als auch hinsichtlich des Fraktions- und Parlamentsstatus. Die „fallbeilartige“ Wirkung einer Landtagauflösung muss vermieden werden. Zum einen führt diese Wirkung zu demokratietheoretischen Problemen, da zwar der Landtag nicht mehr weiter besteht, die von ihm legitimierte Landesregierung aber weiter im Amt bleibt. Zum anderen muss eine solche Wirkung auch aus Gründen der sachgerechten Erledigung der parlamentarischen Geschäfte vermieden werden. Der Ständige Ausschuss - der bisher im Falle der Auflösung des Landtags die parlamentarischen Geschäfte weiter geführt hat - hat beispielsweise im Jahre 2012 zwar gut

und verantwortungsvoll gearbeitet, er stellt aber keinen vollwertigen Ersatz für das Parlament dar. Daher ist es im Interesse einer Gewährleistung dauerhafter Handlungsfähigkeit der Landespolitik sinnvoll, eine parlamentslose Übergangszeit zwischen zwei Wahlperioden zu vermeiden. Zu diesem Zweck wird insgesamt das Institut der parlamentslosen Zeit abgeschafft und durch das sogenannte „Globalmodell“ ersetzt, indem angeordnet wird, dass die Wahlperiode erst mit der ersten Tagung des neuen Landtags endet. Dadurch ist sichergestellt, dass die Wahlperioden unmittelbar aneinander anschließen. Nunmehr endet jede Wahlperiode, auch nach einer Auflösung des Landtags, erst mit dem Zusammentritt des neuen Landtags. Diese Abschaffung der parlamentslosen Zeit wird durch die Einfügung des Satzes 2 in Artikel 34 Verf NW bewirkt. Es folgt eine Anzahl von Folgeänderungen:

- In Artikel 35 Absatz 1 Verf NW entfällt aus redaktionellen Gründen das Wort „eigenen“.
- In Artikel 35 Absatz 3 Verf NW wird der Termin, zu dem die Neuwahl stattfinden muss, von 60 auf 90 Tage verlängert. Hintergrund sind die praktischen Erfahrungen bei der Auflösung des Landtags in der 14. Wahlperiode. Die Neuwahl gelang seinerzeit zwar noch rechtzeitig, war aber mit praktischen Schwierigkeiten verbunden. Bei Parlamentsauflösungen ist die Legitimation des Parlaments deutlich geschwächt.
- Die Änderung des Artikel 36 Verf NW erfolgt anlasshalber vor dem Hintergrund der Änderung des Artikels 34 und ist redaktioneller Natur. Andere Landesverfassungen sprechen zu Recht vom „ersten Zusammentritt“. Der Begriff der „Tagung“ ist missverständlich. Er entstammt einer Zeit, in der die Abgeordneten nur zu bestimmten Zeiträumen - und nicht wie heute in der gesamten Legislaturperiode - ihre Aufgaben wahrzunehmen hatten (vgl. Müller-Terpitz, in: Löwer/Tettinger, Kommentar zur Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, 2002, Artikel 36 Anm. 3; Thesling, in: Heusch/Schönenbroicher, Die Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, 2010, Artikel 36 Anm. 1).
- Die Änderung des Artikel 37 Absatz 1 Verf NW stellt eine Folgeänderung zu Artikel 34 Verf NW dar. In Satz 2 wird die Regelung des Artikels 38 Absatz 2 - in Abgrenzung zu Neuregelung in Artikel 37 Absatz 2 - bestätigt
- Die Streichung von Artikel 40 und Artikel 48 Absatz 4 Verf NW stellt ebenfalls eine Folgeänderung zu Artikel 34 Verf NW dar. Da es in Zukunft keine parlamentslose Zeit mehr gibt, ist der ständige Ausschuss (Hauptausschuss) nach Artikel 40 Verf NW entbehrlich und die Immunität wird nunmehr durchgängig bereits durch die Regelungen der Artikel 48 Absatz 1 bis 3 Verf NW gewährleistet.
- Die Änderungen zu Artikel 60 Verf NW stellen Folgeänderungen zu Artikel 34 und dem Entfallen von Artikel 40 Verf NW dar. Da es in Zukunft keine parlamentslose Zeit gibt, bedarf es nicht des ständigen Ausschusses (Hauptausschuss). Aufgrund des nunmehrigen Wegfalls dieses Ausschusses soll mit der Regelung des Artikel 60 Absatz 2 und 3 Verf NW klargestellt werden, dass der Ausschuss für den Notstandsfall durch die Geschäftsordnung bestimmt wird.

## 2. Amt des Alterspräsidenten

### a) Problemstellung

Nach Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 Verf NW wählt der Landtag den Präsidenten, dessen Stellvertreter und die übrigen Mitglieder des Präsidiums. Nach Artikel 38 Absatz 2 Verf NW führt bis zur Wahl des neuen Präsidiums das bisherige Präsidium die Geschäfte weiter. Daraus folgt auch, dass der bisherige Präsident bis zur Wahl des neuen Präsidiums die konstituierende Sitzung des neuen Landtags leitet. Dies gilt auch dann, wenn er nicht mehr in den Landtag gewählt worden ist.

Aufgrund der Vorschrift des Artikel 38 Absatz 2 Verf NW leiteten die Landtagspräsidentin bzw. der stellvertretenden Landtagspräsident der 14. Wahlperiode die ersten beiden Sitzungen des Landtags in der 15. Wahlperiode, obschon sie beide kein Mandat mehr hatten. Daran wurde bemängelt, dass eine „geerbte Macht“ dem Prinzip der Demokratie widerspreche. Es sei kein Grund dafür ersichtlich, weshalb eine für die nunmehrige Wahlperiode nicht demokratisch legitimierte Person eine Landtagssitzung leiten können solle. Es gebe seit über 200 Jahren die gemeineuropäische und insbesondere deutsche Verfassungstradition, dass hinsichtlich der Leitung der konstituierenden Sitzung an das Alter der gewählten Mitglieder angeknüpft werde, nicht hingegen an die Mitgliedschaft in einer Einrichtung (Präsidium des früheren Landtags), die durch den letzten Wahlakt die demokratische Legitimation verloren habe. Das Institut des Alterspräsidenten - d.h. eine Regelung, nach der die konstituierende Sitzung des Landtags von dem an Jahren älteste Mitglied des Landtags geleitet wird, bis der neugewählte Präsident das Amt übernimmt (vergl. § 1 Absatz 2 GO BT) - kennt die Landesverfassung nicht.

Im Bund und in allen anderen Bundesländern gibt es hingegen Regelungen, nach denen die konstituierende Sitzung des Bundes- oder des jeweiligen Landtages durch einen Alterspräsidenten geleitet wird, bis der Präsident des Bundes- oder des Landtages bzw. einer seiner Stellvertreter gewählt ist bzw. das Amt übernimmt. Dabei finden sich einige Länder mit verfassungsrechtlichen Regelungen zur Frage des Alterspräsidenten, im Bund und in anderen Bundesländern wird das Amt des Alterspräsidenten durch die jeweilige Geschäftsordnung des Bundes- bzw. des Landtages geregelt (Z.B. Artikel 30 Absatz 3 der Verfassung des Landes Baden-Württemberg, § 1 Absatz 2 der Geschäftsordnung des Bundestages § 2 Absatz 2 der Geschäftsordnung des Bayerischen Landtags).

### b) Vorschlag

Die Verfassungskommission schlägt mit Zweidrittelmehrheit vor, die Verfassung wie folgt zu ändern:

**Artikel 37**

(1) Der Landtag tritt spätestens am zwanzigsten Tag nach der Wahl, ~~jedoch nicht vor dem Ende der Wahlperiode des letzten Landtags,~~ zusammen. Der neugewählte Landtag wird zu seiner ersten Sitzung vom bisherigen Präsidenten einberufen.

(2) Nach dem Zusammentritt eines neuen Landtags führt das an Jahren älteste oder, wenn es ablehnt oder verhindert ist, das jeweils nächstälteste Mitglied des Landtags den Vorsitz, bis der neugewählte Präsident oder einer seiner Stellvertreter das Amt übernimmt.

c) Diskussionsverlauf

In der Eingabe eines Bürgers wurde vorgeschlagen, das Institut des Alterspräsidenten einzuführen. Zur Begründung wurde u.a. Bezug genommen auf die Sitzung vom 9. Juni 2010, mit der die 15. Wahlperiode des Landtags von Nordrhein-Westfalen eingeleitet worden sei. Die nicht wiedergewählte bisherige Präsidentin habe gemäß Art 38 Absatz 2 Verf NW die Sitzung geleitet. Zur Urteilsbildung empfehle er das Landtagsprotokoll mit der dabei gehaltenen Rede. Er zitiere nur die Äußerung „im Namen des Hohen Hauses“, dem die Rednerin nicht mehr angehört habe. Die Verfassungskommission griff - auch vor dem Hintergrund der in der 15. Wahlperiode zutage gekommenen Problematik - das Anliegen des Bürgers auf.

d) Begründung

Die Anregung des Bürgers, einen Alterspräsidenten einzuführen wurde von der Verfassungskommission aufgegriffen. Es wurde vorgeschlagen, einen Alterspräsidenten einzusetzen, der bis zur Amtsübernahme des neugewählten Präsidenten oder eines seiner Stellvertreter das Amt übernimmt. Dies fand die Zustimmung aller Fraktionen, da gerade die konstituierende Sitzung eines Landtags - der eine besondere Bedeutung zukommt - nicht unter Umständen von jemandem geleitet werden sollte, der dem Landtag nicht (mehr) angehört. Das Amt des Alterspräsidenten wurde so ausgestaltet, dass er Funktionspräsident ist. Seine Aufgabe besteht allein darin, bis zur Amtsübernahme des neugewählten Präsidenten oder eines seiner Stellvertreter den Vorsitz zu führen. Im Übrigen bleibt es bei Artikel 38 Absatz 2. Die Regelung entspricht in etwa Artikel 30 Absatz 3 Satz 2 der Verfassung des Landes Baden-Württemberg.

### 3. Parlamentsinformationsrechte

#### a) Problemstellung

Als „Parlamentsinformationsrechte“ werden Informationsrechte des Parlaments verstanden, die daraus folgen, dass die Regierung das Parlament von sich aus - d.h. ohne konkrete Nachfrage aus dem parlamentarischen Raum - informiert. In Nordrhein-Westfalen sind derzeit auf Verfassungsebene Parlamentsinformationsrechte weder ausdrücklich noch konkludent gewährleistet.

Allerdings wird in den - seit 2009 abgeschlossenen - Vereinbarungen über die Unterrichtung des Landtags durch die Landesregierung (Parlamentsinformationsvereinbarungen <PIV>), die von dem Ministerpräsidenten bzw. der Ministerpräsidentin und der Landtagspräsidentin gezeichnet sind, die Information des Parlaments durch die Landesregierung geregelt. Bei dem Abschluss der Parlamentsinformationsvereinbarungen ist der Landtag auf die Zusammenarbeit mit der Landesregierung angewiesen und die Parlamentsinformationsvereinbarungen sind rechtlich unverbindlich. Ihre Bindungswirkung ist allein eine faktisch-politische. In den meisten der anderen Bundesländer ist die Rechtslage hingegen eine andere. Dort wurden - mittlerweile - allgemeine Parlamentsinformationsrechte auf Verfassungsebene begründet. Damit stand die Frage an, ob solche Parlamentsinformationsrechte auch für das Land Nordrhein-Westfalen geschaffen werden sollen.

#### b) Vorschlag

Die Verfassungskommission schlägt mit Zweidrittelmehrheit vor, die Verfassung wie folgt zu ändern:

#### **Artikel 40 Absatz 1**

(1) Die Landesregierung unterrichtet den Landtag frühzeitig und umfassend über die Vorbereitung von Landesgesetzen, Staatsverträgen, Verwaltungsabkommen und Angelegenheiten der Landesplanung sowie über Angelegenheiten des Bundes und der Europäischen Union, soweit sie an ihnen mitwirkt. Das Nähere regelt eine Vereinbarung zwischen Landtag und Landesregierung.

#### c) Diskussionsverlauf

Bereits am 11. Mai 1992 gab es eine Empfehlung der Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen Landesparlamente zum Informationsrecht des Abgeordneten und des Parlaments sowie zu den Informationspflichten der Regierung dahingehend, dass Parlamentsinformationsrechte eingeführt werden sollten (ZParl 1992, 573 ff.). Die Notwendigkeit der Schaffung von verfassungsrechtlichen Parlamentsinformationsrechten war Gegenstand der Anhörung der Verfassungskommission vom 7. April 2014. Die dort angehörten Sachverständigen

digen sprachen sich jedenfalls ganz überwiegend für die Einführung von Parlamentsinformationsrechten auf Verfassungsebene aus. Dabei wurde vielfach festgehalten, dass eine Regelung nach dem Muster der Parlamentsinformationsvereinbarung sinnvoll sei. Die Regelung solle knapp sein, auf die Aufnahme von Details solle verzichtet werden.

#### d) Begründung

In der Verfassungskommission kam man übereinstimmend zur Auffassung, dass Parlamentsinformationsrechte auf Verfassungsebene gehoben werden sollten. Parlamentsinformationsrechte auf Verfassungsebene sind mittlerweile „parlamentarischer Standard“. Hintergrund ihrer Aufnahme in die Landesverfassung ist ein Bedeutungswandel der Landesparlamente, der dadurch entstanden ist, dass Landeskompetenzen auf den Bund und die EU „weitergewandert“ sind und dass im Rahmen dieser „Wanderung“ der Bundesrat zu beteiligen ist, in dem nur die Landesregierungen vertreten sind. Weitere Bedeutungsveränderungen sind über den kooperativen Föderalismus - und dort insbesondere im Rahmen der Staatsverträge - entstanden. Schließlich besteht ein Informationsrückstand des Parlaments gegenüber der Landesregierung aufgrund des Umstands, dass die zu lösenden gesellschaftlichen Probleme zunehmend komplexer werden. Am stärksten durch einen Informationsrückstand betroffen sind hier die Oppositionsfraktionen. Die Parlamentsinformationsrechte sollen - ein Stück weit - dazu dienen, diese Defizite zu kompensieren. Dabei soll aber nicht die komplette Parlamentsinformationsvereinbarung in Verfassungsrecht überführt werden. Vielmehr sollen Parlamentsinformationsvereinbarungen nach Artikel 40 Absatz 1 Satz 2 auch weiterhin - im Sinne einer sachgerechten Flexibilität - zulässig sein. Inhaltlich geht die Regelung nicht über die bislang getroffenen Vereinbarungen hinaus.

Diskussionen wurden darüber geführt, ob die Regelung im Sinne einer Regelbeispielstechnik gefasst werden solle (Z.B. „Die Landesregierung unterrichtet den Landtag frühzeitig und umfassend über Angelegenheiten von grundsätzlicher Bedeutung. Dazu gehören in der Regel die Vorbereitung von Landesgesetzen, Staatsverträgen, Verwaltungsabkommen und Angelegenheiten der Landesplanung sowie über Angelegenheiten des Bundes und der Europäischen Union, soweit sie an ihnen mitwirkt.“) und ob Grenzen der Parlamentsinformationsrechte normiert werden sollen. Beides wurde verworfen. Die Verwendung der Regelbeispielstechnik führt zu Rechtsunsicherheiten und die Grenzen der Parlamentsinformationsrechte entsprechen den Grenzen der Interpellationsrechte. Im Zusammenhang mit der Einführung von Parlamentsinformationsrechten machten die beratenden Mitglieder der Verfassungskommission schließlich darauf aufmerksam, dass ihre Einführung auf Verfassungsebene - zwangsläufig - dazu führe, dass die Juridifizierung der Beziehung zwischen Parlament und Regierung ein Stück weiter vorangetrieben werde und die Parlamentsinformationsvereinbarung eine gestärkte Verbindlichkeit erhalte. Schon deshalb sei auf Verfassungsebene nur eine Regelung der Grundlagen bzw. Grundzüge geboten.

#### 4. Beteiligungsrechte des Landtags in EU-Angelegenheiten

##### a) Problemstellung

Mit der Verankerung von Parlamentsinformationsrechten auch und gerade in EU-Angelegenheiten wird die Wissensgrundlage für eine Beteiligung des Landtags geschaffen. Die Frage nach Beteiligungsrechten des Landtags in EU-Angelegenheiten zielt darüber hinausgehend dahin, ob und inwieweit die Landesregierung bei ihrer Mitwirkung im Bundesrat Stellungnahmen des Landtags in EU-Angelegenheiten berücksichtigen muss oder sogar an sie gebunden sein soll. Auf Verfassungsebene finden sich in Nordrhein-Westfalen derzeit keine Regelungen zu einer solchen Berücksichtigung bzw. Bindung.

In den seit 2009 abgeschlossenen Parlamentsinformationsvereinbarungen wird geregelt, dass auch in EU-Angelegenheiten die Landesregierung eine Äußerung des Landtags gemäß dem Grundsatz der Verfassungsorgantreue in ihre Beratungen einbeziehen wird. Die Regelungen durch die Parlamentsinformationsvereinbarungen sind jedoch rechtlich unverbindlich.

In anderen Bundesländern gibt es hingegen teilweise verfassungsrechtliche Beteiligungsrechte des Parlaments in EU-Angelegenheiten. Diese sind unterschiedlich stark ausgeprägt:

- In Baden-Württemberg und Bayern existieren differenzierende Regelungen, nach denen die Landesregierungen bei ihrer Mitwirkung im Bundesrat an die Stellungnahmen der Landesparlamente in Angelegenheiten der Europäischen Union ggf. sogar gebunden sind (Bindungslösung).
- In Bremen und im Saarland gibt es Regelungen, nach denen die Landesregierungen bei ihrer Mitwirkung im Bundesrat Stellungnahmen der Landesparlamente in Angelegenheiten der Europäischen Union (allein) zu berücksichtigen haben (Berücksichtigungslösung).

##### b) Vorschlag

Die Verfassungskommission schlägt mit Zweidrittelmehrheit vor, die Verfassung wie folgt zu ändern:

#### **Artikel 40 Absatz 2**

(2) In Angelegenheiten der Europäischen Union, die im Schwerpunkt Gesetzgebungsrechte des Landtags betreffen, berücksichtigt die Landesregierung die Stellungnahme des Landtags bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben. Weicht die Landesregierung in ihrem Stimmverhalten im Bundesrat von einer Stellungnahme des Landtags ab, so hat sie ihre Entscheidung gegenüber dem Landtag zu begründen.

c) Diskussionsverlauf

Bereits in der Stuttgarter Erklärung der Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen Landesparlamente vom 21. Juni 2010 (LT NW, Information 15/13) war die Einführung von Beteiligungsrechten in EU-Angelegenheiten gefordert worden. Einige Sachverständige rieten im Rahmen der Anhörung vom 7. April 2014 von einer Normierung von Beteiligungsrechten ab. Die Normierung einer Bindung der Landesregierung an Stellungnahmen des Landtags sei verfassungsrechtlich problematisch, die Statuierung einer bloßen Berücksichtigungspflicht sei praktisch irrelevant. Jedoch sprachen sich auch einige der Sachverständigen für die Normierung einer Berücksichtigungspflicht aus. Es gehe um eine klare Positionierung im Mehrebenensystem; der Landtag müsse deutlich machen, dass das Wohl und die Interessen des Landes in seinen guten Händen liegen. Endlich wurde auf Rechtsprobleme der Verankerung einer Berücksichtigungspflicht aufmerksam gemacht.

d) Begründung

Durch die Regelung soll die Abwanderung der Länder- und damit Landtagskompetenzen auf die Europäische Union ein Stück weit dadurch ausgeglichen werden, dass im Rahmen der Beteiligung der Landesregierung im Bundesrat nunmehr auch der Landtag zu beteiligen ist (vgl. Papier, ZParl 2010, 903 <908>). Dem vergleichbar hat sich auch der Bundestag umfangreiche Beteiligungsrechte in den Angelegenheiten der Europäischen Union gesichert (Artikel 23 Grundgesetz <GG>). In Satz 1 ist der Begriff des Berücksichtigens ebenso wie in Artikel 23 Absatz 3 Satz 2 und Absatz 5 Satz 1 GG zu verstehen. Satz 2 der Regelung findet ihr Vorbild in Artikel 79 Absatz 3 Satz 2 der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen. Auf diese Weise wird Bedenken Rechnung getragen, die gegen eine strenge Bindung der Landesregierungen im Bundesrat an Stellungnahmen der Landesparlamente geäußert wurden (BVerfGE 8, 104 <120 f.>).

In der Verfassungskommission blieben die Auffassungen zwar zunächst uneinheitlich. Hinsichtlich des „Ob“ der Aufnahme einer diesbezüglichen Normierung wurde einerseits hervorgehoben, dass eine Regelungsbedürftigkeit nicht erkennbar sei. Denn rein tatsächlich liege es doch so, dass sich in der modernen parlamentarischen Demokratie die Parlamentsmehrheit und die Landesregierung nicht im Widerspruch zueinander stünden, so dass sich jedenfalls in der Regel die Regierung an das halten werde, was von der Parlamentsmehrheit in Beschlussform gebracht werde. Letztlich wurde die Einführung einer diesbezüglichen Regelung aber befürwortet. Angesichts der herausragenden Bedeutung der Europäischen Union auch für das Leben der Bürgerinnen und Bürger im Land könne es nicht sein, dass die Europäische Union in der ganzen Landesverfassung nicht erwähnt und sie für das Landesparlament quasi bedeutungslos sei. Zur richtigen Verzahnung vom Europäischer Union und des Landesparlaments müsse daher - letztlich wie im Bund - eine Regelung - eingeführt werden, zumal eine solche Regelung im allgemeinen Parlamentsinteresse liege. Sofort Einigkeit bestand hingegen darüber, dass auf die Einführung einer Regelung mit strikter Bindungswirkung verzichtet werden solle. Denn bei der Etablierung einer solchen Bindung der Landesregierung an Parlamentsbeschlüsse könne es zu juristischen Problemen kommen. Schließlich

bestand Einigkeit darüber, dass die Beteiligungsrechte des Landtags in einer eigenen Vorschrift geregelt werden sollten und nicht in der Normierung der Parlamentsinformationsrechte „untergehen“ sollten.

## 5. Akteneinsichts- und Zugangsrechte für Abgeordnete

### a) Problemstellung

Unter Akteneinsichts- und Zugangsrechten werden Rechte des Landtags bzw. von Abgeordneten/Abgeordnetengruppen verstanden, unmittelbar Akteneinsicht bzw. Zugang zu Behörden und Dienststellen zu erlangen. Die Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen kennt derzeit Akteneinsichts- und Zugangsrechte nur für parlamentarische Untersuchungsausschüsse und für den Petitionsausschuss (Art. 41 und 41a Verf NW). Ein allgemeines Akteneinsichts- und Zugangsrecht ist hingegen nach herrschender Meinung nicht aus der Verfassung herleitbar. Einige andere Landesverfassungen kennen hingegen eigenständige Akteneinsichtsrechte, wenige Landesverfassungen sogar Zugangsrechte.

### b) Vorschlag

Die Verfassungskommission hat beschlossen:

Die Verfassung wird nicht geändert.

### c) Diskussionsverlauf

In der Verfassungskommission haben sich im Rahmen der Anhörung vom 7. April 2014 die Sachverständigen dahingehend geäußert, dass einer Normierung solcher Rechte unterbleiben solle. Ein Sachverständiger sah bereits keinen Bedarf für die Einführung von Akteneinsichts- und Zugangsrechten, da sich solche bereits jetzt aus der Landesverfassung herleiten ließen. Der überwiegende Anteil der Sachverständigen folgte dem zwar nicht. Gleichwohl rieten auch diese Sachverständigen von der Einführung von Akteneinsichts- und Zugangsrechten ab. Teilweise hoben die Sachverständigen hervor, dass eine Regelung von Akteneinsichts- und Zugangsrechten zulässig und unproblematisch sei, ein dringender Veränderungsbedarf bestehe aber nicht. Teilweise rieten die Sachverständigen sogar explizit von einer Regelung ab. Ein echter Bedarf sei nicht gegeben, da dass, was die Ausschüsse und Untersuchungsausschüsse verlangen könnten auch dem Abgeordneten zugutekomme. Zudem könne eine Regelung solcher Rechte zu detailliert ausfallen. Auch werde die rechtliche Problematik bei der Normierung solcher Rechte in die Frage hinein verlagert, wann mit der Geltendmachung solcher Rechte unzulässiger Weise in den Kernbereich der Regierungstätigkeit eingegriffen werde.

### d) Begründung

Von einer Normierung von Akteneinsichts- und Zugangsrechten wurde abgesehen. Allgemeine Übereinstimmung der Fraktionen bestand darin, dass die Frage, ob solche Rechte eingeführt werden sollten, eine genuin politische Frage sei. Auf dieser Basis forderte eine Fraktion die Normierung solcher Rechte, bei der ganz überwiegenden Anzahl der Fraktionen überwog letztlich die Ablehnung. Dabei konnte sich das Argument, dass es nicht sein könne,

dass jeder Bürger im Rahmen des Informationsfreiheitsgesetzes Akteneinsicht erhalten könne, der Abgeordnete aber nicht, nicht durchsetzen. Bei dem Informationsfreiheitsgesetz gehe es um die Wahrnehmung eigener Betroffenheiten und Interessen, während sich der Abgeordnete notwendigerweise auch um die Interessen anderer Leute und um abstrakte Fragestellungen kümmern könne und solle. In der Sache sei eine Normierung solcher Rechte problematisch, da sie zu detailliert ausfallen könne und da sie zu einer erheblichen Arbeitsmehrbelastung der Landesregierung führt. Dies wird an den erheblichen Ressourcen deutlich, die die Landesregierung bereits jetzt - in dieser Legislaturperiode - für die Aktenvorlage in vier parlamentarischen Untersuchungsausschüssen aufwendet. Auch sei als Folge der Einführung solcher Rechte mit einer beträchtlichen Anzahl gerichtlicher Verfahren zu rechnen.

## 6. Interpellationsrechte

### a) Problemstellung

Unter dem Interpellationsrecht wird das Recht der Abgeordneten verstanden, eine vollständige und zutreffende Beantwortung parlamentarischer Anfragen durch die Landesregierung verlangen zu können. Diese parlamentarischen Anfragen gliedern sich in Kleine und Große Anfragen, Fragestunden und Aktuelle Stunden auf. Diese Interpellationsrechte werden zunächst einmal in der Geschäftsordnung des Landtags Nordrhein-Westfalen geregelt (§§ 89 ff.). Darüber hinausgehend - d.h. auf Verfassungsebene - leitet der Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen die Interpellationsrechte der Abgeordneten aus Artikel 30 Absatz 2 Verf NW ab (VerfGH NW, OVG 43, 274 <276 ff.>). In anderen Landesverfassungen sind hingegen die Interpellationsrechte ausdrücklich verankert.

### b) Vorschlag

Die Verfassungskommission hat beschlossen:

Die Verfassung wird nicht geändert.

### c) Diskussionsverlauf und Begründung

Im Zusammenhang mit den Fragen zum Abgeordnetenstatus wurde von einigen Sachverständigen in der Sitzung vom 7. April 2015 auch das Thema der Interpellationsrechte angesprochen. Die Stellungnahme der Sachverständigen zum Bedarf fiel allerdings unterschiedlich aus. Die Verfassungskommission spricht sich gegen eine ausdrückliche Aufnahme solcher Rechte in die Landesverfassung aus. Die Rechte werden in der Sache bereits jetzt durch die Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes für das Land Nordrhein-Westfalen gewährleistet. Somit würde eine Aufnahme der Interpellationsrechte zu einer unnötigen Aufblähung der Landesverfassung führen, zumal eine Formulierung der Grenzen solcher Rechte erhebliche Schwierigkeiten bereitet. Im Übrigen wird ein Teil der Interpellationsrechte auch von der neu einzuführenden Regelung zur Aufgabe der Abgeordneten erfasst (siehe I. 10).

## 7. Aufgaben des Landtags

### a) Problemstellung

Der Landtag hat verschiedene Aufgaben: Er wählt die Landesregierung (Art. 52, Artikel 61 Verf NW), vier der Mitglieder des Verfassungsgerichtshofs (Art. 76 Absatz 1 Verf NW) und den Datenschutzbeauftragten (Art. 77a Verf NW). Er erlässt die Gesetze (Art. 65 ff., 81 Verf NW) und kontrolliert das Handeln der Landesregierung (Art. 30 <Interpellationsrechte>, Artikel 41, Artikel 41a, Artikel 45 Absatz 2, Artikel 63, Artikel 85 Absatz 2 Verf NW). Schließlich repräsentiert er das Volk (Art. 30 Verf NW) und schafft bei der Wahrnehmung seiner Funktionen Öffentlichkeit (Art. 42 Verf NW). Diese Funktionen könnten unter den Gesichtspunkten der Wahlfunktion, der Rechtssetzungsfunktion, der Kontrollfunktion, der Repräsentationsfunktion und der Öffentlichkeitsfunktion zusammengefasst werden.

In der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen werden diese Aufgaben nicht zusammenfassend dargestellt. Die Regelung des Artikel 30 Absatz 1 Verf NW spricht lediglich davon, dass der Landtag aus den vom Volk gewählten Abgeordneten besteht. Dies entspricht in etwa der Rechtslage z.B. in Bayern, Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg und Hessen. Eine Vielzahl von Landesverfassungen kennt hingegen Regelungen, die in einer Norm die Aufgaben des Landtags (ganz oder teilweise) zusammenfassend umschreiben (Baden-Württemberg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Thüringen).

### b) Vorschlag

Die Verfassungskommission schlägt mit Zweidrittelmehrheit vor, die Verfassung wie folgt zu ändern:

#### **Artikel 30 Absatz 1 Satz 2**

(1.) Der Landtag besteht aus den vom Volke gewählten Abgeordneten. Zu seinen Aufgaben gehören die Wahl des/der Ministerpräsidenten/in, die Verabschiedung der Gesetze und die Kontrolle des Handelns der Landesregierung; er bildet ein öffentliches Forum für die politische Willensbildung.

### c) Diskussionsverlauf

Im Rahmen der Anhörung vom 7. April 2014 haben sich die Sachverständigen unterschiedlich positioniert. Überwiegend befürworteten sie die Einführung einer Regelung, mit denen die grundlegenden Parlamentsaufgaben (Wahlfunktion, Rechtssetzungsfunktion, Kontrollfunktion, Öffentlichkeitsfunktion) bestimmt werden. Dabei wurde zum Teil aber hervorgehoben, dass eine Ausformulierung der Aufgaben des Landtags zwar sinnvoll sei, aber auf die zentralen Funktionen beschränkt werden solle. Ein Sachverständiger sprach sich gegen eine

diesbezügliche Einführung aus, da die wesentlichen Fragen schon bei den Informationsrechten des Parlaments angesprochen seien.

d) Begründung

Die Verfassungskommission spricht sich für die Aufnahme einer zusammenfassenden Regelung zu den Aufgaben des Parlaments in die Verfassung aus, da sie auch für Nordrhein-Westfalen sinnvoll ist. Dabei soll die Linie, auf Überflüssiges zu verzichten, aber nicht verlassen werden. Nur das, was tatsächlich einer Regelung bedarf, soll in der Landesverfassung Erwähnung finden. Die Landesverfassung ist nicht nur ein rechtliches Dokument, sondern zugleich „Grundordnung“ des Landes, die dessen Rechtsidentität begründet und die Ausübung der Landesstaatsgewalt und Landesrechtsordnung legitimiert. In diesem Rahmen trägt sie auch zur Identitätsstiftung bzw. politischen Integration aller Kräfte im Lande bei (vgl. Grawert, in: Verfassungsgerichtsbarkeit in Nordrhein-Westfalen, Festschrift zum 50-jährigen Bestehen des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen, 2002, S. 153 <155 ff.>). Diese identitätsstiftende Funktion legt es nahe, die Funktionen der Staatsorgane des Landes Nordrhein-Westfalen in ihrem Zusammenhang - und nicht nur rechtstechnisch-verstreut - darzustellen. Die Formulierung verdeutlicht, dass sich die Aufgabe des Landtags nicht darin erschöpft an der Gesetzgebung mitzuwirken. Da in den Bundesländern infolge der Abwanderung von Gesetzgebungskompetenzen in den Bund und nach Europa die Regierungs- und Verwaltungskompetenzen zunehmend wichtiger werden, müssen die diesbezüglichen Wirkungsmöglichkeiten des Landtags betont werden.

## 8. Funktionen der Fraktionen

### a) Problemstellung

Einfach-rechtlich werden die Fraktionen in Nordrhein-Westfalen in § 11 Absatz 1 Satz 1 GO LT NW definiert. Danach sind Fraktionen Vereinigungen von mindestens fünf vom Hundert der Mitglieder des Landtags. Die Aufgabe der Fraktionen wird dann weiter u. a. im Gesetz über die Rechtsstellung der Fraktionen im Landtag von Nordrhein-Westfalen bestimmt. Hingegen werden die Fraktionen in der Landesverfassung nicht ausdrücklich erwähnt. Dies ist insoweit bemerkenswert als anerkannt ist, dass sie tragendes Element der parlamentarischen Willensbildung sind (BVerfGE 44, 308 <318>; Thesling, in: Heusch/Schönenbroicher, Die Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, 2010, Artikel 38 Rn. 16, Löwer, in: Löwer/Tettinger, Kommentar zur Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, 2002, Artikel 30 Rn. 22). Das verfassungsrechtliche Recht sich zu Fraktionen zusammenzuschließen folgt aber aus Artikel 30 Absatz 2 Verf NW (Thesling, in: Heusch/Schönenbroicher, Die Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, 2010, Artikel 38 Rn. 16, Löwer, in: Löwer/Tettinger, Kommentar zur Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, 2002, Artikel 30 Rn. 21). In anderen Landesverfassungen - nicht aber im Grundgesetz - wird hingegen die Stellung der Fraktionen ausdrücklich geregelt.

### b) Vorschlag

Die Verfassungskommission schlägt mit Zweidrittelmehrheit vor, die Verfassung wie folgt zu ändern:

#### **Artikel 30 Absatz 5**

(5) Abgeordnete können sich zu Fraktionen zusammenschließen. Die Fraktionen wirken mit eigenen Rechten und Pflichten an der Erfüllung der Aufgaben des Landtags mit. Zu ihren Aufgaben gehören die Koordination der parlamentarischen Tätigkeit und die Information der Öffentlichkeit. Ihre innere Ordnung muss demokratischen Grundsätzen entsprechen. Zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben ist den Fraktionen eine angemessene Ausstattung zu gewährleisten. Das Nähere regelt die Geschäftsordnung des Landtags oder ein Gesetz.

### c) Diskussionsverlauf

Bereits in dem Gutachten von Prof. Dr. Reutter zur Zukunftsfähigkeit des Landesparlamentarismus in Nordrhein-Westfalen (LT NW, Information 16/109) war eine ausdrückliche Aufnahme der Fraktionen in die Verfassung gefordert worden. Vor dem Hintergrund dieses Gutachtens und der zentralen Bedeutung der Fraktionen für den Parlamentarismus hat sich die Verfassungskommission mit der Frage beschäftigt, ob eine Regelung zur Funktion der Fraktionen in die Landesverfassung aufgenommen werden soll. Im Rahmen der Anhörung vom

7. April 2014 haben sich alle Sachverständigen dafür ausgesprochen, die Funktion der Fraktionen unmittelbar in der Verfassung zu regeln. Es bestehe ein Bedarf für eine grundlegende Institutionalisierung der Fraktionen, der aus ihrer der zentralen Bedeutung in der Wirklichkeit folge; die Verfassung müsse insoweit an diese Wirklichkeit angepasst werden. Der Fraktionsstatus dürfe aber nicht von den Abgeordnetenrechten abgekoppelt werden und es müsse sichergestellt werden, dass sich eine Regelung zu den Fraktionen nicht gegen die Abgeordneten selbst wende. In der Sache bestand auch Einigkeit darin, dass die Regelung nicht ausführlich sein, sondern als Rahmenregelung ausfallen solle.

d) Begründung

Die Verfassungskommission spricht sich für die Einführung einer Regelung zur Funktion der Fraktionen aus. Die Fraktionen stellen nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes notwendige Einrichtungen des Verfassungslebens dar und sind maßgebliche Faktoren der politischen Willensbildung (vgl. BVerfGE 44, 308 <318>). Sie tragen - in allen Parlamenten! - den Parlamentsbetrieb und kontrollieren die Regierung; daher sollen sie auch in der Verfassung Erwähnung finden. Die Verfassung bildet dadurch auch die parlamentarische Praxis ab, in der Fraktionen wesentliche Aufgaben im Gesetzgebungsprozess und im Parlament erfüllen. Es soll aber nur der grundlegende Status und die grundlegende Funktion der Fraktionen geregelt werden, da die Linie, auf Überflüssiges zu verzichten, nicht verlassen werden soll.

In Satz 1 wird das grundlegende Recht der Abgeordneten sich zu Fraktionen zusammenzuschließen geregelt. Dadurch wird gleichzeitig klargestellt, dass die Rechte der Fraktionen grundsätzlich aus den Rechten der Abgeordneten abgeleitet sind. In Satz 2 wird der Status der Fraktionen klargestellt. In Satz 3 wird zunächst die grundlegende Koordinationsfunktion der Fraktionen betont. Sodann wird die zentrale Rolle der Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen hervorgehoben, die zu jedem Zeitpunkt der Legislaturperiode besteht. Hinzu tritt eine Regelung zur inneren Ordnung der Fraktionen entsprechend Artikel 21 Absatz 1 Satz 3 GG und zur Ausstattung der Fraktionen. Letztere entspricht der Regelung des Artikels 85a Absatz 3 Satz 1 der Verfassung für Rheinland Pfalz. Die Staatsfinanzierung der Fraktionen rechtfertigt sich aus der Bedeutung der Fraktionen als ständige Gliederung des Parlaments.

## 9. Funktionen der Opposition

### a) Problemstellung

Die Landesverfassung kennt den Begriff der Opposition und eine Regelung ihrer Funktion nicht. Gleichwohl ist anerkannt, dass die parlamentarische Opposition ein grundlegender Bestandteil der parlamentarischen Demokratie ist (BVerfGE 2, 1 <13>; 114, 121 <150>) und dass die Kontrolle der Regierung durch die Volksvertretung heutzutage ein gutes Stück weit eine Kontrolle der Regierung durch die Opposition ist (vgl. z.B. Löwer, in: Löwer/Tettinger, Kommentar zu Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, 2002, At. 30 Rn. 13 ff.). Vor diesem Hintergrund enthalten einige der Landesverfassungen - nicht aber das Grundgesetz (GG) - Bestimmungen, in denen die Stellung bzw. Funktion der Opposition verfassungsrechtlich geregelt ist (Z.B. Artikel 16a der Verfassung des Freistaates Bayern).

Einfach-gesetzlich wird die Opposition kursorisch in § 28 Absatz 3 GO LT NW erwähnt. Danach kann im Anschluss an die Rede der Ministerpräsidentin bzw. des Ministerpräsidenten die Vorsitzende bzw. der Vorsitzende der größten Oppositionsfraktion das Wort ergreifen. Nach § 4 Absatz 1 FraktG NW erhalten die Fraktionen zur Deckung ihres allgemeinen Bedarfs monatlich im Voraus Geldleistungen, die aus einem gleich hohen Grundbetrag für jede Fraktion und aus einem Betrag für jedes Fraktionsmitglied bestehen. Fraktionen, die nicht die Landesregierung tragen, erhalten eine Zulage (Oppositionszuschlag).

### b) Vorschlag

Die Verfassungskommission hat beschlossen:

Die Verfassung wird nicht geändert.

### c) Diskussionsverlauf

In der Anhörung vom 7. April 2014 haben die angehörten Sachverständigen die Notwendigkeit einer diesbezüglichen Regelung unterschiedlich beantwortet. Zum Teil wurde kein Regelungsbedarf gesehen. Die Verfassung enthalte bereits jetzt Oppositionsrechte. Eine Aufnahme würde Rechte der Opposition künstlich aufwerten, wobei eine Schaffung substantieller Oppositionsrechte sogar undemokratisch sei. Die überwiegende Anzahl der Sachverständigen sah hingegen einen Bedarf für die Normierung von Vorschriften zur Bestimmung der Stellung der Opposition. Die Existenz von Opposition sei zentral und die Aufnahme einer diesbezüglichen Regelung in die Verfassung sei ein Gebot der „Verfassungswahrheit“. Strittig blieb auch unter diesen Experten allerdings, ob der Begriff der Opposition definiert werden solle und es blieb offen, ob Oppositionsrechte auf Einräumung einer Mindestausstattung, auf Einberufung des Landtages oder auf Anrufung des Verfassungsgerichtshofs geschaffen werden solle.

d) Begründung

Die Verfassungskommission spricht sich gegen die Schaffung einer Regelung zur Funktion der Opposition aus. Dabei wurde zwar durchgängig hervorgehoben, dass es grundsätzlich richtig sei, gewisse elementare Grundfunktionen und Definitionen innerhalb der Landesverfassung zu erwähnen. Dazu gehöre eigentlich auch die parlamentarische Opposition. Gleichwohl wurde von einer Regelung abgesehen, da es problematisch ist den Begriff der „Opposition“ bzw. der „regierungstragenden Abgeordneten“ klar zu definieren. Dies hat sich zu Zeiten der Minderheitsregierung gezeigt. Aber auch ansonsten - d.h. außerhalb der Zeiten einer Minderheitenregierung - zeigen sich Schwierigkeiten. So ist fraglich, ob auch derjenige Abgeordnete zur „Opposition“ gehört, der zwar Mitglied der Fraktion ist, die üblicherweise die Regierung stützt, dies in einzelnen Punkten aber nicht tun kann. Die Denkfigur eines „vorübergehend Oppositionellen“ macht das Problem deutlich. Dementsprechend wird die Problematik der Definition des Begriffs der „Opposition“ zutreffend auch in der Literatur hervorgehoben (vgl. Cancik, Parlamentarische Opposition in den Landesverfassungen, 2000, S. 104 ff.). Zudem bestehen mit Blick auf die Einführung eines besonderen Oppositionsstatus Bedenken mit Rücksicht auf die grundsätzliche Statusgleichheit aller Abgeordneten (vgl. BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 3. Mai 2016 - 2 BvE 4/14 -, Rn. 95 ff.).

## 10. Aufgaben der Abgeordneten

### a) Problemstellung

Nach Artikel 30 Absatz 2 Verf NW stimmen die Abgeordneten nach ihrer freien, nur durch die Rücksicht auf das Volkswohl bestimmten Überzeugung; sie sind an Aufträge nicht gebunden. Die Rechtsprechung hat aus dieser Norm subjektive Rechte, die der Sicherung seines Abgeordnetenstatus dienen und - vor allem - Wahrnehmungszuständigkeiten abgeleitet. Sie würden in Artikel 30 Absatz 2 Verf NW zwar nicht ausdrücklich genannt, dort aber vorausgesetzt. Im Einzelnen geht es dabei um folgende Wahrnehmungszuständigkeiten (vgl. VerfGH NW, OVG 43, 274 <276 f.>; 47, 293 <297>; 51, 289 <290>); Thesling, in: Heusch/Schönenbroicher, Die Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, 2010, Artikel 30 Rn. 17 und Artikel 45 Rn. 9):

- Das Recht an allen Sitzungen des Plenums und aller Ausschüsse teilzunehmen.
- Das Recht der Abgeordneten, bei allen Abstimmungen des Plenums und der Ausschüsse, denen sie als ordentliche Mitglieder angehören, mitzustimmen.
- Das Rederecht im Parlament und in den Ausschüssen als Ausfluss des freien Mandats.
- Als Folge und notwendiger Bestandteil des Rederechts: Das Antragsrecht.
- Ein Frage- und Informationsrecht des Abgeordneten auch und gerade gegenüber der Landesregierung.

Zur dieser Ableitung dieser Rechte aus Artikel 30 Absatz 2 Verf NW durch die Rechtsprechung ist festgehalten worden, dass sie ohne textliche Grundlage erfolgt sei (GPr 16/5, S. 9).

Die überwiegende Anzahl der Landesverfassungen kennt - wie die nordrhein-westfälische Landesverfassung - keine Regelungen, in denen in einer Norm die Aufgaben bzw. Wahrnehmungszuständigkeiten der Abgeordneten umschrieben werden.

### b) Vorschlag

Die Verfassungskommission schlägt mit Zweidrittelmehrheit vor, die Verfassung wie folgt zu ändern:

#### **Artikel 30 Absatz 2**

(2) Die Abgeordneten stimmen nach ihrer freien, nur durch die Rücksicht auf das ~~Volkswohl~~ Wohl des Landes Nordrhein-Westfalen bestimmten Überzeugung; sie sind an Aufträge nicht gebunden.

#### **Artikel 30 Absatz 3**

(3) Die Abgeordneten haben im Landtag insbesondere das Recht, das Wort zu ergreifen, Fragen und Anträge zu stellen sowie an Wahlen und Abstimmungen teilzunehmen. Das Nähere regelt die Geschäftsordnung.

c) Diskussionsverlauf

Im Rahmen der Anhörung vom 7. April 2014 haben sich die Sachverständigen überwiegend für die Schaffung einer solchen Regelung zu den Aufgaben der Abgeordneten ausgesprochen. Insbesondere sollten die grundlegenden Status- und Fragerechte aufgenommen werden. Denn die Regelung in Artikel 30 Verf NW sei spartanisch, da nur von „der Stimme“, nicht aber von weiteren Funktionen gesprochen werde. Zum Teil wurde weitergehend eine Regelung dahingehend befürwortet, dass auch der Sinn der Abgeordnetenrechte („kontrollieren, unterstützen und kritisieren der Landesregierung“) benannt werden solle. Ein Sachverständiger lehnte hingegen die Schaffung einer diesbezüglichen Regelung ab, hinreichende Abgeordnetenrechte folgten bereits aus Artikel 30 Absatz 2 Verf NW.

d) Begründung

Die Verfassungskommission empfiehlt Absatz 2 dahingehend zu fassen, dass Bezugspunkt der Ausübung des Stimmrechts des Abgeordneten nunmehr das Wohl des Landes Nordrhein-Westfalen - und nicht mehr das Volkswohl - ist. Insoweit geht es um eine Folgeänderung zur vorgeschlagenen Änderung des Artikels 53 (Nr. 18). Die Eidesformel der Mitglieder der Landesregierung und der Bezugspunkt der Stimmausübung des Abgeordneten werden angeglichen.

Die Verfassungskommission spricht sich weiter für die Schaffung einer zusammenfassenden Regelung zu den Aufgaben der Abgeordneten aus. Denn grundsätzlich sollten die Grundlagen bzw. Grundfunktionen in der Landesverfassung erwähnt werden. Die Aufgaben der Abgeordneten folgen zwar nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes für das Land Nordrhein-Westfalen bereits aus Artikel 30 Absatz 2 der Verf NW. Durch den vorgeschlagenen Regelungsdreiklang in Artikel 30 der Verfassung - Landtag (Artikel 30 Absatz 1), Fraktion (Artikel 30 Absatz 5), Abgeordnete (Artikel 30 Absatz 3) - erscheinen die Aufgaben von Abgeordneten in deutlicher Ausprägung. Grundlage ist auch hier, dass die Landesverfassung zur Identitätsstiftung bzw. politischen Integration aller Kräfte im Lande beitragen soll. Deshalb ist es angemessen, den Kern grundlegender Statusrechte im ihrem Zusammenhang - und nicht nur verstreut - darzustellen.

## 11. Ausschüsse

### a) Problemstellung

In der Landesverfassung werden derzeit nur drei Ausschüsse ausdrücklich angesprochen: Der Hauptausschuss (Art. 40), der oder die Untersuchungsausschüsse (Art. 41) und der Petitionsausschuss (Art. 41a). Die sonstigen Ausschüsse, die in der parlamentarischen Wirklichkeit die Hauptlast parlamentarischer Arbeit tragen, werden hingegen nicht geregelt. Rechtliche Grundlage für sie ist das Selbstorganisationsrecht des Parlaments (Thesling, in: Heusch/Schönenbroicher, Die Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, 2010, Artikel 38 Rn. 11). Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts kommt aber der Ausschussarbeit entsprechend der parlamentarischen Tradition in Deutschland eine besondere Bedeutung zu. Ein wesentlicher Teil der Informations-, Kontroll- und Untersuchungsaufgaben der Parlamente wird durch die Ausschüsse wahrgenommen (vgl. BVerfGE 80, 188 <221f.>; 84, 304 <323>). Dies wird in einigen Ländern auf Verfassungsebene umgebrochen.

### b) Vorschlag

Die Verfassungskommission schlägt mit Zweidrittelmehrheit vor, die Verfassung wie folgt zu ändern:

#### **Artikel 30 Absatz 4**

(4) Der Landtag bildet Ausschüsse, insbesondere zur Vorbereitung seiner Beschlüsse. Die Zusammensetzung der Ausschüsse sowie die Regelung des Vorsitzes in den Ausschüssen ist im Verhältnis der Stärke der einzelnen Fraktionen vorzunehmen. Jeder Abgeordnete hat das Recht auf Mitwirkung in einem Ausschuss.

### c) Diskussionsverlauf

Bereits in dem Gutachten von Prof. Dr. Reutter zur Zukunftsfähigkeit des Landesparlamentarismus in Nordrhein-Westfalen (LT NW, Information 16/109) war eine ausdrückliche Aufnahme der Ausschüsse in die Verfassung gefordert worden. Vor dem Hintergrund dieses Gutachtens und der zentralen Bedeutung der Ausschussarbeit für den Parlamentarismus hat sich die Verfassungskommission mit der Frage beschäftigt, ob eine Regelung zu den Ausschüssen geschaffen werden soll. Die Sachverständigen sprachen sich im Rahmen der Anhörung vom 7. April 2014 überwiegend für die Schaffung einer solchen Regelung aus. Diese sollten in der Verfassung jedenfalls kurz erwähnt werden, da sie im parlamentarischen Prozess eine wichtige Funktion hätten. Von anderen Sachverständigen wurde hingegen zur Vorsicht gemahnt, soweit es um eine Delegation von Entscheidungen auf die Ausschüsse gehe, hier sollten keine „Scheunentore“ eröffnet werden. Auch von der Aufnahme von Vorschriften zu einem Grundmandat wurde abgeraten, da es ansonsten zu einer Aufblähung der Ausschüsse komme.

d) Begründung

Die Verfassungskommission spricht sich für die Aufnahme einer Regelung zu den Ausschüssen aus. Der Landtag für das Land Nordrhein-Westfalen ist ein Arbeitsparlament und ein Großteil seiner Gesetzgebungs-, Information- Kontroll- und Untersuchungsarbeit findet in seinen „normalen“ Ausschüssen statt. Eine ausdrückliche Regelung der „normalen“ Ausschüssen ist daher angemessen und ein Gebot der Verfassungswahrheit, dass gerade für das Verständnis der Bürger von einer modernen Landestaatlichkeit wichtig ist. Infolge der besonderen Bedeutung der Arbeit in den Ausschüssen wird auch geregelt, dass die Ausschüsse grundsätzlich einen Spiegel des Plenums darstellen müssen. Jeder Abgeordnete hat mindestens das Recht auf Mitwirkung ein einem Ausschuss (vgl. BVerfGE 80, 188 <224 f.>). Geregelt wurden aber nur die Grundsatzfragen. Beispielhaft für eine solche Grundsatzregelung ist Artikel 20 der Verfassung des Landes Niedersachsen.

Von der Aufnahme einer Regelung zu den Entscheidungskompetenzen der Ausschüsse wurde abgesehen, da dadurch das Plenum entwertet würde. Je mehr an bindenden Fragen nicht mehr im Plenum entschieden wird, sondern in den Ausschüssen, desto geringer ist die Wahrnehmung des Plenums in der Öffentlichkeit. Auch in der Sache würde so das Plenum zerlegt und in seiner Gesamtentscheidungsfunktion delegitimiert. Im Übrigen gibt es bereits heute die Möglichkeit, beispielsweise über Anträge im Ausschuss abschließend abstimmen zu lassen, wenn diese Abstimmung keine bindende Wirkung hat. Auch ist es möglicherweise verfassungsrechtlich schwierig, die Ausschüsse mit mehr Rechten auszustatten (vgl. dazu Dietlein, Zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit der Übertragung parlamentarischer Entscheidungsbefugnisse auf Ausschüsse, Gutachterliche Stellungnahme im Auftrage der Präsidentin des Landtags NRW, LT NW, Information 16/196, S. 28 ff.).

## 12. Quorum für die Einsetzung von parlamentarischen Untersuchungsausschüssen

### a) Problemstellung

Nach Artikel 41 Absatz 1 Satz 1 Verf NW hat der Landtag das Recht und auf Antrag von einem Fünftel der gesetzlichen Zahl seiner Mitglieder die Pflicht, Untersuchungsausschüsse einzusetzen. Das Quorum von einem Fünftel der gesetzlichen Zahl seiner Mitglieder in Nordrhein-Westfalen entspricht den Minderheitenquoten in vielen anderen Ländern. Im Bund und in einigen anderen Bundesländern gilt hingegen ein Quorum von einem Viertel der Mitglieder. Im Bund führt dieses Quorum derzeit aufgrund der Großen Koalition dazu, dass die Oppositionsfraktionen, die auch insgesamt nicht die Zahl von einem Viertel der Mitglieder des Bundestages erreichen, verfassungsrechtlich keinen wirksamen Antrag auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses stellen können. § 126a Absatz 1 Nr. 1 GO BT bietet dafür allerdings einen (begrenzten) Ausgleich.

### b) Vorschlag

Die Verfassungskommission hat sich auf keinen Vorschlag verständigen können.

### c) Diskussionsverlauf

In der Anhörung vom 7. April 2014 äußerten sich die Sachverständigen gegenläufig. Ein Teil der Sachverständigen sah kein Bedürfnis für eine Veränderung der Vorschrift, andere Sachverständige traten für eine Veränderung der Vorschrift ein. Im Einzelnen wurden dabei aber unterschiedliche Ansätze verfolgt: Zum einen wurde „schlicht“ eine Absenkung des Quorums auf 15% der Mitglieder des Landtags befürwortet. Zum anderen wurde für die Schaffung eines Quorums „alle Oppositionsfraktionen“ bzw. „zwei Fraktionen“ votiert.

### d) Begründung

In den Beratungen der Verfassungskommission fanden sich unterschiedlich Ansätze. Grundsätzlich bestand Einigkeit darin, dass sich die bisherige Quorenregelung bewährt habe. Übereinstimmend wurde auch gesehen, dass dann Fragen entstünden, wenn in einer Großen Koalition die Opposition möglicherweise überhaupt keinen Untersuchungsausschuss mehr ins Leben rufen könne. Über das Ob und das Ausmaß einer Absenkung des erforderlichen Quorums waren die Fraktionen unterschiedlicher Auffassung. Es gelte, eine Abwägung vorzunehmen zwischen der Notwendigkeit von Minderheitenrechten auf der einen Seite und der Vermeidung des Missbrauchs von solchen Rechten auf der anderen Seite.

Insgesamt konnte keine Lösung zwischen den Fraktionen gefunden werden, da dieser Punkt mit den politischen Punkten Wahlrecht, direkte Demokratie, Schuldenbremse und Individualverfassungsbeschwerde verknüpft war und insoweit keine Gesamtlösung gefunden werden konnte (vgl. S. 13 f. dieses Berichtes).

### 13. Quorum für die Einberufung des Landtags

#### a) Problemstellung

Nach Artikel 38 Absatz 3 Verf NW wird der Landtag durch den Präsidenten einberufen. Artikel 38 Absatz 4 Verf NW sieht dann eine Pflicht des Landtagspräsidenten zur unverzüglichen Einberufung vor, wenn die Einberufung von der Landesregierung oder einem Viertel der Mitglieder des Landtags beantragt wird. Demgegenüber sieht das Minderheitenrecht des Artikel 41 Absatz 1 Satz 1 Verf NW für die Einberufung eines parlamentarischen Untersuchungsausschusses ein Minderheitenquorum von einem Fünftel der gesetzlichen Zahl der Mitglieder vor. Artikel 75 Nr. 3 Verf NW bindet die Erhebung einer abstrakten Normenkontrollklage schließlich an ein Quorum von einem Drittel der Mitglieder des Landtags.

#### b) Vorschlag

Die Verfassungskommission hat sich auf keinen Vorschlag verständigen können.

#### c) Diskussionsverlauf

Im Zuge der Beratungen über das Quorum zur Einsetzung eines parlamentarischen Untersuchungsausschusses und das Quorum zur Erhebung der abstrakten Normenkontrollklage wurde auf die verschiedenen in der Landesverfassung enthaltenen Quoren für die Oppositionsrechte hingewiesen. Diese müssten in ein stimmiges Konzept gebracht werden.

#### d) Begründung

Eine Lösung konnte zwischen den Fraktionen nicht gefunden werden, da dieser Punkt mit den politischen Punkten Wahlrecht, direkte Demokratie, Schuldenbremse und Individualverfassungsbeschwerde verknüpft war und insoweit keine Gesamtlösung gefunden werden konnte (vgl. S. 13 f. dieses Berichtes).

## 14. Immunität

### a) Problemstellung

Nach Artikel 48 Verf NW kann kein Abgeordneter ohne Genehmigung des Landtags während der Wahlperiode wegen einer mit Strafe bedrohten Handlung zur Untersuchung gezogen, festgenommen oder verhaftet werden, es sei denn, dass er bei der Ausübung der Tat oder spätestens im Laufe des nächstfolgenden Tages ergriffen wird oder ein Fall der Ehrverletzung nach Artikel 47 vorliegt (Art. 48 Absatz 1 Verf NW). Die gleiche Genehmigung ist bei jeder anderen Beschränkung der persönlichen Freiheit erforderlich, die die Ausübung des Abgeordnetenmandats beeinträchtigt (Art. 48 Absatz 2 Verf NW). Jedes Strafverfahren gegen einen Abgeordneten und jede Haft oder sonstige Beschränkung seiner persönlichen Freiheit wird auf Verlangen des Landtags entweder für die gesamte Dauer oder bestimmte Zeitabschnitte der Wahlperiode ausgesetzt (Art. 48 Absatz 3 Verf NW).

Dem Grundsatz nach finden sich Regelungen zur Immunität in allen Landesverfassungen und auch im Grundgesetz (dort: Artikel 46). Ihr Schutzzweck besteht darin, die Funktionsfähigkeit des Parlaments zu schützen und zu verhindern, dass die Exekutive oder Judikative Einfluss auf die Arbeitsergebnisse des Parlaments nehmen kann. Mithin stellt die Immunität ein korporativer Privileg des Parlaments dar, das zwar dem einzelnen Abgeordneten zugutekommt, auf das er aber wegen der Schutzrichtung der Institution der Immunität nicht verzichten kann (Vgl. Thesling, in Heusch/Schönenbroicher, Die Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, 2010, Artikel 48 Rn. 1; Löwer, in: Löwer/Tettinger, Kommentar zur Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, 2002, Artikel 48 Rn. 4). Dabei wird die Immunität und das Verfahren zu ihrer Aufhebung in der Praxis von den Abgeordneten bisweilen als problematisch empfunden.

### b) Vorschlag

Die Verfassungskommission hat beschlossen:

Die Verfassung wird nicht geändert.

### c) Diskussionsverlauf

Vor dem Hintergrund der Streichungsanregungen von einigen der Sachverständigen hat sich die Verfassungskommission auch mit der Frage beschäftigt, ob die Vorschriften zur Immunität aufgehoben werden sollen. In der Anhörung vom 7. April 2014 äußerten sich die Sachverständigen gegenläufig. Teilweise wurde eine Aufhebung der Immunitätsvorschrift gefordert, da die Immunität heute den Abgeordneten zum Nachteil gereiche, die Einschaltung des Landtags in die Strafverfolgung erhöhe das Skandalisierungspotential. Ganz überwiegend wurde jedoch eine Aufhebung der Immunitätsvorschriften abgelehnt. Zwar stelle die Immunität für die Abgeordneten mehr Last als Lust dar. Die Vorschrift solle aber als „Warntafel“

für das Parlament insgesamt stehen bleiben. Möglicherweise sei sie zwar etwas überholt, eine gewisse Reservefunktion komme ihr aber noch zu.

d) Begründung

Die Verfassungskommission spricht sich ganz überwiegend nicht für eine Aufhebung des Artikel 48 Verf NW aus.

Zwar wurde in der Verfassungskommission teilweise eine Aufhebung der Regelungen zur Immunität gefordert. Man müsse sich die Frage stellen, warum es das Privileg geben solle, dass die Staatsanwaltschaft nicht ermitteln dürfe, weil jemand im Landtag sitze und man erst einen Beschluss des Landtags herbeiführen müsse. Eine ganz andere Sache sei, dass man als Abgeordneter gegen Willkürmaßnahmen geschützt werden müsse. Das allerdings bewirke die Immunität nicht. Sie verhindere im Grunde nur, dass ohne Zustimmung des Landtagspräsidiums ermittelt werden dürfe. Ein Rückfall in die Zeiten, als die Abgeordneten mit polizeistaatlichen Mitteln verfolgt würden, sei nicht zu befürchten.

Mit großer Mehrheit sprach sich die Verfassungskommission jedoch für eine Beibehaltung der Vorschriften zur Immunität als wesentlicher Bestandteil der konstitutionellen Sicherung der Abgeordnetentätigkeit aus. Dieses „Schutzrecht des Parlaments“ vor dem unsachlichen Einfluss anderer Staatsgewalten müsse beibehalten werden, insbesondere weil die Immunität nur ein Verfahrenshindernis und gerade keine Beeinflussung des Legalitätsprinzips bei der Strafverfolgung darstellt. Es spreche viel dafür, die besondere Stellung des Abgeordneten mit einem besonderen Schutz zu versehen. Die Immunität sei durchaus ein Schutzschild gegen Angriffe von außen und habe zumindest als symbolische Regelung große Bedeutung. Für die Ermittlungsorgane sei diese Symbolik für die besondere Bedeutung von Ermittlungen gegen Menschen, die von der Bevölkerung dazu auserwählt seien, vertretend für die Bevölkerung Gesetzgebung zu betreiben, wichtig. Dies gelte ungeachtet der Frage, dass durch das Verfahren zur Aberkennung der Immunität zum Teil Schaden angerichtet werde, der auch existenziell sein könne.

Im Übrigen ist der Schutzzweck der Immunität auf das gesamte Parlament bezogen. Individuelle Nachteile von Parlamentariern im Rahmen des Verfahrens der Aufhebung ihrer Immunität ändern daran zunächst einmal nichts.

## 15. Entschädigung der Abgeordneten

### a) Problemstellung

Nach Artikel 50 Verf NW erhalten die Mitglieder des Landtags das Recht zur freien Fahrt auf allen Eisenbahnen und sonstigen Beförderungsmitteln der Deutschen Bundesbahn im Lande Nordrhein-Westfalen sowie Entschädigung nach Maßgabe eines Gesetzes. Ein Verzicht auf diese Rechte ist unzulässig. Der Wortlaut der Vorschrift ist historisch geprägt: Dass die Regelung zur freien Fahrt auf allen Eisenbahnen der Regelung der Entschädigung vorangestellt ist, hat allein geschichtliche Hintergründe. Auch der Begriff der „Entschädigung“ ist historisch geprägt. Er zielt auf den Typen des unabhängigen, als Einzelpersonlichkeit gewählten Honoratioren-Abgeordneten, dessen wirtschaftliche Existenz durch das Mandat nicht beeinträchtigt wird und mit ihr nicht verbunden ist. Ihm soll „nur“ eine Entschädigung für die Verluste gewährt werden, die er infolge der Ausübung seines Mandates hat (vgl. BVerfGE 40, 296 <313>).

### b) Vorschlag

Die Verfassungskommission schlägt mit Zweidrittelmehrheit vor, die Verfassung wie folgt zu ändern:

#### Artikel 50

Die Mitglieder des Landtags haben Anspruch auf angemessene Bezüge nach Maßgabe eines Gesetzes. Sie erhalten das Recht zur freien Fahrt auf allen Eisenbahnen und sonstigen Beförderungsmitteln der Deutschen Bundesbahn im Lande Nordrhein-Westfalen. Ein Verzicht auf diese Rechte ist unzulässig.

### c) Diskussionsverlauf

Aufgrund der Stellungnahmen der Sachverständigen hatte die Verfassungskommission zu prüfen, ob die Grundlagen für den geschichtlich geprägten Artikel 50 heute entfallen sind und daher an eine Änderung der Vorschrift zu denken ist. Dabei haben sich die angehörten Sachverständigen für eine Änderung der Vorschrift ausgesprochen. Artikel 50 solle an die Realität angepasst und es solle ein Verfahren zur Festschreibung der Besoldungshöhe eingeführt werden. Der Begriff der „Entschädigung“ solle durch den Begriff der „Vergütung“ ersetzt werden.

### d) Begründung

Die Verfassungskommission spricht sich zunächst einmal dafür aus, dass die Entschädigungsregelung bzw. die Regelung der angemessenen Bezüge der Freifahrtregelung vorangestellt wird. Dass die bisherige Regelung zur freien Fahrt auf allen Eisenbahnen der Regelung der Entschädigung vorangestellt war, hat allein historische Hintergründe. Aus heutiger

Sicht hat die Freifahrtregelung nur marginale, die Entschädigungs- bzw. Bezügeregelung hingegen zentrale Bedeutung (vgl. Menzel, in: Löwer/Tettinger, Kommentar zur Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, 2002, Artikel 50 Rn. 4). Die Änderung von „Deutsche Bundesbahn“ zur „Deutsche Bahn“ trägt der Namensänderung der Deutschen Bundesbahn Rechnung.

Weiter spricht sich die Verfassungskommission dafür aus, dass der Begriff der Entschädigung durch den Begriff der „angemessenen Bezüge“ ersetzt werden soll. Der Begriff der „Entschädigung“ ist historisch überholt und nicht mehr zeitgemäß. Der Landtag Nordrhein-Westfalen ist aber mittlerweile ein Vollzeitparlament (vgl. Thesling, in: Heusch/Schönenbroicher, Die Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, 2010, Artikel 50 Rn. 8). Bei einem solchen Vollzeitparlament kann nicht mehr davon ausgegangen werden, dass ein Abgeordneter für die Zeit seiner Mitgliedschaft im Parlament den wirtschaftlichen Rückhalt für sich und seine Familie aus eigenem Vermögen oder eigenem Einkommen aus beruflicher Tätigkeit erzielen kann. Der Umfang der Inanspruchnahme durch das Mandat ist so stark gewachsen, dass er in keinem Fall mit der im Arbeitsleben sonst üblichen wöchentlichen Regelarbeitszeit von ca. 40 Stunden seine Verpflichtungen bewältigen kann (vgl. BVerfGE 40, 296 <312>). Deshalb hat sich die Entschädigung zu einem Entgelt für die Inanspruchnahme des Abgeordneten durch sein zur Hauptbeschäftigung gewordenes Mandat (vgl. BVerfGE 40, 296 <314>) gewandelt. Aus der Entschädigung für einen besonderen, mit dem Mandat verbundenen Aufwand ist eine Alimentation des Abgeordneten und seiner Familie aus der Staatskasse geworden. Daher ist die Ersetzung von „Entschädigung“ durch „angemessene Bezüge“ geboten.

## 16. Stellung der Landesregierung im Parlament

### a) Problemstellung

Nach Artikel 45 Absatz 1 Verf NW können die Mitglieder der Landesregierung und die von ihnen Beauftragten den Sitzungen des Landtags und seiner Ausschüsse beiwohnen. Sie unterstehen der Ordnungsgewalt des Vorsitzenden. Den Mitgliedern der Landesregierung ist jederzeit, auch außerhalb der Tagesordnung, das Wort zu erteilen.

Von praktischer Bedeutung ist vor allem das Rederecht der Mitglieder der Landesregierung nach Artikel 45 Absatz 1 Satz 3 Verf NW. Dem Umstand, dass durch dieses Rederecht die Position der Regierungsparteien gewissermaßen zwei Mal zu Wort kommt, wird in der Praxis durch einen Oppositionszuschlag bei den Redezeiten Rechnung getragen (Thesling, in: Heusch/Schönenbroicher, Die Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, 2010, Artikel 45 Rn. 5). Aus dem Recht der Landesregierung jederzeit auch außerhalb der Tagesordnung das Wort ergreifen zu dürfen, wird abgeleitet, dass die Landesregierung jederzeit Unterrichtungen für den Landtag anmelden kann und zwar auch außerhalb der in der Geschäftsordnung des Landtags vorgesehenen Fristen.

Die meisten Landesverfassungen - insbesondere die der sogenannten „alten“ Bundesländer - sowie das Grundgesetz kennen vergleichbare Rederechte der Bundes- bzw. Landesregierung im jeweiligen Parlament. Gleichwohl - ungeachtet seiner weiten Verbreitung - wird in der Literatur teilweise hervorgehoben, dass dieses Rederecht nicht zuletzt Ausdruck einer - überholten - Suprematie der Exekutive gegenüber der Legislative im demokratischen Staat sei (vgl. Menzel, in: Löwer/Tettinger, Kommentar zur Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, 2002, Artikel 45 Rn. 12). Es gibt bislang keine Hinweise, dass es bei der Anwendung der Vorschrift bislang zu Problemen gekommen ist.

### b) Vorschlag

Die Verfassungskommission schlägt mit Zweidrittelmehrheit vor, die Verfassung wie folgt zu ändern:

#### **Artikel 45 Absatz 1**

(1) Die Mitglieder der Landesregierung und die von ihnen Beauftragten können den Sitzungen des Landtags und seiner Ausschüsse beiwohnen. ~~Sie unterstehen der Ordnungsgewalt des Vorsitzenden.~~ Die Aufrechterhaltung der Ordnung in der Sitzung obliegt dem Vorsitzenden. Den Mitgliedern der Landesregierung ist jederzeit, auch außerhalb der Tagesordnung, das Wort zu erteilen.

### c) Diskussionsverlauf

Die Sachverständigen haben im Rahmen der Anhörung vom 7. April 2014 unterschiedliche Positionen eingenommen. Überwiegend wurde dafür plädiert, das Recht der Landesregierung jederzeit zu reden, zu streichen. Das Rederecht der Landesregierung sei überaltert und auch missbrauchsanfällig. Teilweise wurde jedoch auch angeraten, von einer Streichung Abstand zu nehmen. Die Regelung zum Rederecht sei zwar veraltet, richte aber in der Praxis nicht besonders viel Schaden an.

d) Begründung

Die Verfassungskommission hat in ihrer Sitzung vom 16. Juni 2014 auch über die Stellung der Landesregierung im Parlament beraten. Keine Fraktion plädierte dahingehend, Artikel 45 Absatz 1 Verf NW komplett zu streichen. Änderungsbedarf wurde vielmehr nur bei den Details gesehen. Insoweit bestand Einigkeit darin, dass bei Artikel 45 Absatz 1 Satz 2 Verf NW der Begriff der Ordnungsgewalt ersetzt werden soll, da er aus der Weimarer Reichsverfassung stammt und nicht mehr zeitgemäß ist. Diskutiert wurde vor allem aber, ob es bei den Worten „jederzeit“ bzw. „auch außerhalb der Tagesordnung“ Änderungsbedarf gebe. Hier konnte eine Zweidrittelmehrheit für eine Verfassungsänderung nicht gefunden werden.

Es wurde die Auffassung vertreten, dass die Landesregierung selbstverständlich Gast im Parlament sei. Die Regelung habe sich bewährt.

Zwei Fraktionen plädierten für eine Streichung der Worte „jederzeit“ bzw. „auch außerhalb der Tagesordnung“. Denn im Grunde heile man mithilfe der Geschäftsordnung nur ein Schlupfloch innerhalb der Verfassung, dann sei es aber besser die Verfassung selbst zu ändern. Auch könne durch die bisherige Fassung der Vorschrift der Eindruck entstehen, dass die Mitglieder der Landesregierung oder diese als Kollegialorgan im Parlament über mehr bzw. andere Rechte verfügten als Abgeordnete oder Fraktionen.

Hier konnte eine Zweidrittelmehrheit für eine Verfassungsänderung nicht gefunden werden

## 17. Bestimmungen zur Wahl des Ministerpräsidenten

### a) Problemstellung

Nach Artikel 52 Absatz 1 Verf NW wählt der Landtag aus seiner Mitte in geheimer Wahl ohne Aussprache den Ministerpräsidenten mit mehr als der Hälfte der gesetzlichen Zahl seiner Mitglieder. Aus der Formulierung „aus seiner Mitte“ folgt, dass der Ministerpräsident in Nordrhein-Westfalen auch Abgeordneter sein muss. Die Vorschrift hat historische Hintergründe. Bei Schaffung der Verfassung war man der Auffassung, dass eine Grundidee des Parlamentarismus darin bestehe, dass die Spitze der Exekutive aus der Mitte der Legislative stamme. Die Regelung findet keine Entsprechungen in den Verfassungen der anderen Länder oder im Grundgesetz.

### b) Vorschlag

Die Verfassungskommission hat beschlossen:

Die Verfassung wird nicht geändert.

### c) Diskussionsverlauf

In der Verfassungskommission haben die Sachverständigen im Rahmen der Anhörung vom 7. April 2014 unterschiedliche Positionen eingenommen. Einige der Sachverständigen haben für eine Streichung der Formulierung „aus seiner Mitte“ plädiert. Die derzeitige Regelung stelle eine bedenkliche Gewaltenvermischung dar und die Rolle der Spitzenkandidaten sei zu wichtig, um sie von den Zufälligkeiten der Sitzverteilung - z.B. infolge von Überhangmandaten - abhängig zu machen. Die Regelung sei antiquiert und schränke die Kandidatenwahl übermäßig ein. Andere Sachverständige haben hingegen dafür plädiert, die Formulierung beizubehalten. Die Rekrutierungsbasis der Regierung sei in einem parlamentarischen System das Parlament. Die Regelung stehe dafür, dass die Regierung aus dem Parlament hervorgebracht werde. Größere praktische Schwierigkeiten seien nicht bekannt, im Übrigen sei es Sache der Parteien, solche Schwierigkeiten zu vermeiden.

### d) Begründung

Die Verfassungskommission kam zu dem Ergebnis, dass die - im Übrigen verfassungsrechtlich unbedenkliche (vgl. Pieroth, ZParlR 1995, S. 525 ff.) - Vorschrift in ihrer bisherigen Fassung beibehalten werden soll. Übereinstimmend war man der Auffassung, dass man sowohl eine Beibehaltung als auch eine Streichung des Passus „aus seiner Mitte“ juristisch überzeugend begründen könne. Daher wurde die Entscheidung zur Beibehaltung der bisherigen Fassung der Vorschrift aufgrund politischer Erwägungen getroffen. Maßgeblich war insoweit, dass die Vorschrift in der Praxis bislang zu keinen größeren Friktionen geführt hat. Zudem bewirkt die jetzige Verfassungsvorschrift eine Aufwertung der Bedeutung des Landtagsmandats.

## 18. Eidesformel der Landesregierung

### a) Problemstellung

Nach Artikel 53 Verf NW leisten die Mitglieder der Landesregierung - also der Ministerpräsident und die Minister (Art. 51 Verf NW) - beim Amtsantritt vor dem Landtag u.a. folgenden Amtseid: „Ich schwöre, dass ich meine ganze Kraft dem Wohle des deutschen Volkes widmen, seinen Nutzen mehren, Schaden von ihm wenden, das mir übertragene Amt nach bestem Wissen und Können unparteiisch verwalten, Verfassung und Gesetz wahren und verteidigen, meine Pflichten gewissenhaft erfüllen und Gerechtigkeit gegen jedermann üben werde....“ Die Formulierung „dem Wohle des deutschen Volkes ziele darauf, bei Ablegung des Amtseides nicht nur das Wohl des (deutschen) Landesvolkes, sondern das Wohl des (deutschen) Bundesvolkes in den Blick zu nehmen. Der Hintergrund der Formulierung liegt vermutlich darin begründet, dass mit ihr ein Bekenntnis zum gesamten Deutschland bzw. der Wunsch nach einer Wiedervereinigung zum Ausdruck gebracht werden sollte (vgl. Ennuschat, in: Löwer/Tettinger, Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, 2002, Artikel 53 Rn. 11; Heusch, in: Heusch/Schönenbroicher, Die Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, 2010, Präambel Rn. 15). Anderen Landesverfassungen - von der Schleswig-Holsteinischen abgesehen - ist die Bezugnahme des Amtseides auf das gesamte deutsche Volk hingegen unbekannt.

### b) Vorschlag

Die Verfassungskommission schlägt mit Zweidrittelmehrheit vor, die Verfassung wie folgt zu ändern:

#### **Artikel 53**

Die Mitglieder der Landesregierung leisten beim Amtsantritt vor dem Landtag folgenden Amtseid:

„Ich schwöre, daß ich meine ganze Kraft dem Wohle ~~des deutschen Volkes~~ des Landes Nordrhein-Westfalen widmen, seinen Nutzen mehren, Schaden von ihm wenden, das mir übertragene Amt nach bestem Wissen und Können unparteiisch verwalten, Verfassung und Gesetz wahren und verteidigen, meine Pflichten gewissenhaft erfüllen und Gerechtigkeit gegen jedermann üben werde. So wahr mir Gott helfe.“

Der Eid kann auch ohne religiöse Beteuerung geleistet werden

### c) Diskussionsverlauf und Entscheidung

Bereits die Arbeitsgruppe zur Novellierung der Geschäftsordnung und zur Stärkung des Parlamentarismus hatte am 25. Juni 2013 beschlossen, dass die Formulierung des Amtseides zu den Aufgaben gehöre, denen sich eine Verfassungskommission stellen müsse.

Die Verfassungskommission spricht sich dafür aus, die Eidesformel in der genannten Fassung zu ändern. Die historischen Bezüge der Eidesformel - auf das gesamte Deutsche Volk und seine Vereinigung - sind nach der Wiedervereinigung entfallen. Es besteht nunmehr kein Grund mehr dafür, bei der Ablegung des Eides eines Mitglieds der nordrhein-westfälischen Landesregierung das gesamte deutsche Volk in Bezug zu nehmen. Angemessen ist vielmehr eine Bezugnahme auf das Land Nordrhein-Westfalen. Zugleich findet eine gewisse Angleichung an die Eidesformeln der anderen Bundesländer statt.

## 19. Ministeranklage

### a) Problemstellung

Nach Artikel 63 Absatz 1 Verf NW können der Ministerpräsident und die Landesminister wegen vorsätzlicher oder grobfahrlässiger Verletzung der Verfassung oder eines anderen Gesetzes vor dem Verfassungsgerichtshof angeklagt werden. Der Antrag auf Erhebung der Anklage muss von mindestens einem Viertel der Mitglieder des Landtags gestellt werden. Der Beschluss auf Erhebung der Anklage bedarf der Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder des Landtags. Die Anklage wird von einem Beauftragten des Landtags vertreten. Wenn der Verfassungsgerichtshof nach Artikel 63 Absatz 2 Verf NW feststellt, dass der angeklagte Ministerpräsident oder Minister einer vorsätzlichen oder grobfahrlässigen Verletzung der Verfassung oder eines anderen Gesetzes schuldig ist, kann er sie des Amtes für verlustig erklären. Durch einstweilige Anordnung kann er nach Erhebung der Anklage bestimmen, dass der Ministerpräsident oder Minister an der Ausübung seines Amtes verhindert ist.

Das Instrument der Ministeranklage ist dem Bund und vielen anderen Bundesländern fremd. Außer in Nordrhein-Westfalen existiert sie noch in Baden-Württemberg, Bayern, Bremen, Hessen, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und dem Saarland. In der Rechtswissenschaft wird es vielfach als problematisch angesehen. Bei ihr handele es sich um ein Relikt aus dem Staatsrecht der konstitutionellen Monarchie, das sich nicht in die parlamentarische Demokratie einfüge. Auch habe Artikel 61 Verf NW mit seinen hohen Hürden keine praktische Bedeutung (Tettinger, in: Löwer/Tettinger, Kommentar zur Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, 2002, Artikel 63 Rn. 8; Heusch, in: Heusch/Schönenbroicher, Die Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, 2010, Artikel 63 Rn. 2). Teilweise wird sogar pointiert festgehalten „Unpraktikabilität in der Durchführung und Unbestimmtheit im Tatbestand“ (vgl. Dauster, GS Geck, 1989, S. 123).

### b) Vorschlag

Die Verfassungskommission schlägt mit Zweidrittelmehrheit vor, die Verfassung wie folgt zu ändern:

#### **Artikel 63 (wird gestrichen)**

~~(1) Der Ministerpräsident und die Landesminister können wegen vorsätzlicher oder grobfahrlässiger Verletzung der Verfassung oder eines anderen Gesetzes vor dem Verfassungsgerichtshof angeklagt werden. Der Antrag auf Erhebung der Anklage muß von mindestens einem Viertel der Mitglieder des Landtags gestellt werden. Der Beschluß auf Erhebung der Anklage bedarf der Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder des Landtags. Die Anklage wird von einem Beauftragten des Landtags vertreten.~~

~~(2) Stellt der Verfassungsgerichtshof fest, daß der angeklagte Ministerpräsident oder Minister einer vorsätzlichen oder grobfahrlässigen Verletzung der Verfassung oder eines anderen Gesetzes schuldig ist, so kann er ihn des Amtes für verlustig erklären. Durch einstweilige Anordnung kann er nach Erhebung der Anklage bestimmen, daß der Ministerpräsident oder Minister an der Ausübung seines Amtes verhindert ist~~

Es schließt sich eine Folgeänderung in Artikel 75 Nr. 1 Verf NW an.

c) Diskussionsverlauf

Das von der Präsidentin des Landtags Nordrhein-Westfalen in Auftrag gegebene Gutachten von Herrn Prof. Dr. Reutter zur Zukunft des Landesparlamentarismus in Nordrhein-Westfalen (LT NW, Information 16/109) kam zum Ergebnis, dass die Ministeranklage gestrichen werden solle. Sie widerspreche den Funktionsprinzipien eines parlamentarischen Regierungssystems und sei überflüssig, da ein/e Minister/in jederzeit vom Regierungschef bzw. der Regierungschefin entlassen werden könne, wenn er oder sie die politische Unterstützung verliere. Es verbleibe dann bei Polizei und Justiz, eventuelle Rechtsverstöße aufzuklären und ggfs. strafrechtlich zu verfolgen.

d) Begründung

Die Frage einer Streichung der Ministeranklage wurde in der Sitzung der Verfassungskommission vom 16. Juni 2014 behandelt. Zwischen den Fraktionen bestand Einigkeit dahingehend, dass die Ministeranklage gestrichen werden soll. Die Ministeranklage geht auf die Preußische Verfassung zurück und hat etwas mit verfassungsgeschichtlichen Hintergründen und Rahmenbedingen zu tun, die heutzutage nicht mehr gegeben sind. Etwaigen Verfehlungen der Minister kann in einem modernen Rechtsstaat durch die funktionierende Gerichtsbarkeit nachgegangen werden. Der Landtag insgesamt (vgl. Artikel 61) und die parlamentarische Opposition haben heutzutage verschiedene Möglichkeiten zur effektiven Kritik der Regierungsarbeit (Interpellationsrechte, Einrichtung eines parlamentarischen Untersuchungsausschusses, Anrufung des Verfassungsgerichtshofs). Auch praktisch hat die Ministeranklage keine Bedeutung. Sie ist nicht in allzu vielen Landesverfassungen als eigenes Instrument enthalten und bislang hat es in Nordrhein-Westfalen noch keinen Fall einer Ministeranklage gegeben. Als Folgeänderung muss Artikel 75 Nr. 1 LV NRW geändert werden.

## 20. Bedenken der Landesregierung

### a) Problemstellung

Nach Artikel 67 Verf NW kann die Landesregierung gegen ein vom Landtag beschlossenes Gesetz innerhalb von zwei Wochen Bedenken erheben. Der Landtag entscheidet sodann, ob er den Bedenken Rechnung tragen will. In der Vorschrift kommt von ihrer Entstehungsgeschichte her ein gewisses Misstrauen gegenüber dem Parlament zum Ausdruck („Von der Notwendigkeit ausgehend, eine Gewähr gegen übereilte Beschlüsse des Landtags zu haben...“, vgl. Vogels, Die Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen, 1951, Artikel 67 Anm. 2). Die aktuelle Literatur hebt hervor, dass die Vorschrift gestrichen werden solle (Schönenbroicher, in: Heusch/Schönenbroicher, Die Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, 2010, Artikel 67 Rn. 2). Vergleichbare Beanstandungsrechte in anderen Bundesländern sind mittlerweile entfallen.

### b) Vorschlag

Die Verfassungskommission schlägt mit Zweidrittelmehrheit vor, die Verfassung wie folgt zu ändern:

**Artikel 67 (wird ersetzt, siehe Nr. 24)**

~~Gegen ein vom Landtag beschlossenes Gesetz kann die Landesregierung innerhalb von zwei Wochen Bedenken erheben. Der Landtag entscheidet sodann, ob er den Bedenken Rechnung tragen will.~~

In den nunmehr frei werdenden Artikel 67 Verf NW soll Artikel 67a Verf NW „einrücken“.

### c) Diskussionsverlauf

In der Anhörung vom 17. April 2014 plädierte ein Sachverständiger für die Streichung der Vorschrift. Das Einspruchsrecht der Landesregierung sei eine missverstandene Übernahme einer Zuständigkeit des Weimarer Reichspräsidenten. Es entspreche nämlich der Idee: Ich traue dem Parlament nicht so ganz, daher brauche ich einen echten Repräsentanten des Volkswillens, der das Parlament noch ein bisschen an die Kandare nimmt. Für die Richtigkeit dieser Auffassung sehe er aber weder nach dem Grundgesetz noch nach der nordrhein-westfälischen Landesverfassung irgendwelche Anhaltspunkte.

### d) Begründung

Die Verfassungskommission schlägt eine Streichung des Gegenvorstellungsrechts der Landesregierung vor. Während der langen Jahre der erfolgreichen Tätigkeit des nordrhein-westfälischen Parlaments hat sich gezeigt, dass das in der Vorschrift zum Ausdruck kommende

Misstrauen gegenüber dem Landtag unangebracht ist. Das zeigt sich schon daran, dass Beanstandungen nach Artikel 67 der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen kaum einmal je erhoben worden sind und dass vergleichbare Beanstandungsrechte in anderen Bundesländern mittlerweile überwiegend gestrichen worden sind. Im Übrigen hat die Landesregierung auch ohne das Gegenvorstellungsrecht einen erheblichen Einfluss auf das parlamentarische Gesetzgebungsverfahren. Die meisten Gesetze werden von der Landesregierung eingebracht und die Landesregierung kann sowohl im Plenum wie in den Ausschüssen ihre Anregungen bzw. Kritikpunkte vorbringen (Artikel 45 Absatz 1 der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen). Aus redaktionellen Gründen wird die Vorschrift des Artikel 67a nunmehr zum neuen Artikel 67.

## II. Partizipation

Nach dem Themen Parlamentarismus und Landesregierung wandte sich die Verfassungskommission im 2. Halbjahr 2014 der Partizipation zu. Dabei ging es um insgesamt vier Punkte, in einem ersten Teil wurden im Rahmen der repräsentativen Demokratie Fragen des Wahlrechts abgearbeitet (1. bis 3.), in einem zweiten Teil Fragen der direkten Demokratie (4.):

1. Änderung des Wahlalters für die Wahl zum Landtag,
2. Partizipationsmöglichkeiten von EU-Bürgerinnen und -Bürgern auf Landesebene,
3. Kommunalwahlrecht für Nicht-EU-Bürgerinnen und -Bürger und
4. Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid.

## 1. Wahlalter für die Wahl zum Landtag

### a) Problemstellung

Das Wahlalter für die Wahl zum Landtag wird in der Landesverfassung geregelt. Es finden sich folgende Formulierungen für das aktive und passive Wahlrecht, die auf unterschiedliche Weise auf das Wahlalter Bezug nehmen:

- Wahlberechtigt für die Wahl zum Landtag ist, wer das 18. Lebensjahr vollendet hat (Art. 31 Absatz 2 Satz 1 Verf NW).
- Wählbar ist, wer das Alter erreicht hat, mit dem die Volljährigkeit eintritt (Art. 34 Absatz 2 Satz 2 Verf NW). Nach § 2 des Bürgerlichen Gesetzbuches tritt die Volljährigkeit mit der Vollendung des 18. Lebensjahres ein.

Allgemein wird bereits seit längerer Zeit über einer Herabsetzung des Wahlalters - z.B. auf 16 Jahre - diskutiert.

### b) Vorschlag

Die Verfassungskommission hat sich auf keinen Vorschlag verständigen können.

### c) Diskussionsverlauf

Die Sachverständigen haben im Rahmen der Anhörung vom 1. September 2014 zunächst hervorgehoben, dass einer Absenkung des Wahlalters zum Landtag durch Änderung der Landesverfassung keine *rechtlichen* Hindernisse entgegenstünden. Ob man die Landesverfassung in diesem Sinne ändern *solle*, wurde hingegen unterschiedlich beurteilt.

Ein Sachverständiger sprach sich gegen eine Absenkung des Wahlalters aus. Zwar würden durch eine Absenkung des Wahlalters die Interessen der minderjährigen Wähler aufgewertet. Andererseits würde das Wahlsystem anfälliger für Zufälligkeiten, da politische Bindungen in dem Alter noch nicht verfestigt seien. Auch dürfte die Mobilisierung in dieser Gruppe stark asymmetrisch sein - die Gymnasiasten werde man über den Unterricht zum Wählen bringen. Eine Absenkung des passiven Wahlalters komme wegen der bürgerlich-rechtlichen Folgeprobleme nicht in Betracht.

Überwiegend wurde eine Absenkung des Wahlalters hingegen befürwortet. Durch eine Senkung des Wahlalters würde der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl gestärkt. Gründe für eine Vorenthaltung des Wahlrechts mit 16 Jahren seien nicht ersichtlich. Die Gruppe der 16 bis 18-jährigen sei heute reifer als früher. Eine Einbeziehung führe zur der Steigerung des Politikinteresses der Jüngeren, daher liege die Wahlbeteiligung bei den Erstwählern zwischen 16 und 21 relativ hoch. Durch eine Absenkung des Wahlalters könne die politische

Bildung in der Schule gefördert werden. Es könne zu einer Verstärkung des politischen Interesses der Jüngeren und zu einer stärkeren Berücksichtigung des Anliegens Jüngerer durch die Parteien kommen.

Auch die Vertreter der gesellschaftlichen Gruppen sprachen sich mit ähnlichen Argumenten einmütig für eine Absenkung des Wahlalters auf 16 Jahre aus.

d) Begründung

Nach der Stellungnahmen der Sachverständigen herrschte zwischen Fraktionen dahingehend Einigkeit, dass es *rechtliche* Gründe gegen eine Absenkung des Wahlalters durch Änderung der Landesverfassung nicht gebe. Unterschiedliche Auffassungen bestanden hingegen in der Sache bei der Beurteilung der Frage, ob das Wahlalter durch Änderung der Landesverfassung absenkt werden *sollte*.

Teilweise sprachen sich Fraktionen für die Absenkung des Wahlalters auf 16 Jahre bei Landtagswahlen aus. Rechtlich liege es so, dass bereits in der UN-Kinderrechtskonvention festgelegt sei, dass junge Menschen beteiligt werden müssten. Die Abweichung von den gesetzlichen Regelungen zur Geschäftsfähigkeit sei kein Problem. Der vollen Geschäftsfähigkeit erst mit 18 Jahren liegt ein Schutzgedanke zugrunde, junge Menschen sollen davor geschützt werden, sich durch Vertragsabschluss selbst zu schädigen. Dieses Argument entfalle aber hinsichtlich des allgemeinen *Wahlrechts*. Auch aus tatsächlichen Gründen sei es angemessen, das Wahlalter abzusenken. Im Alter von 16 hätten die Jugendlichen heutzutage die erforderliche Reife für eine Wahlentscheidung. Wenn man von ihnen verlange, dass sie eigenmächtig die Zukunftsweichen für ihr persönliches Leben stellten, dann müssten sie das auch für die politischen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen tun dürfen. Auch in der Sache sei es gerechtfertigt, junge Leute für Demokratie zu begeistern und ihnen die Möglichkeit der Partizipation so schnell wie möglich einzuräumen. In Österreich gebe es Erfahrungen aus den Kommunalwahlen, an denen Jugendliche zwischen 16 und 18 hätten teilnehmen dürfen. Seitdem sei das Interesse der Jugendlichen an Politik auf der kommunalen Ebene gestiegen. Wenn man bemängelt, dass das Interesse an der Landespolitik zu gering sei, würde eine Herabsenkung des Wahlalters genau dem entgegenwirken. In diesem Zusammenhang dürfe die Wahlbeteiligung und die letztliche Wahlentscheidung nicht bewertet werden. Es gebe durchaus Länder mit schlechter Wahlbeteiligung, die man für sehr demokratische Länder halte. Schließlich erreiche man die 16-Jährigen noch in der Schulzeit und könne sie dort informieren und entsprechend vorbereiten. Das könne ein erheblicher Vorteil zum Beispiel gegenüber den 18-Jährigen sein.

Andere Fraktionen lehnten hingegen eine Absenkung des Wahlalters ab. Man müsse unter Hinzuziehung der Vorschriften aus dem einfachen Recht möglichst Wertungswidersprüche vermeiden. Deswegen ließen sich beispielsweise Vorschriften wie die zur Geschäftsfähigkeit aus dem bürgerlichen Recht, aber auch die zur Anwendung des allgemeinen Strafrechts, nicht ausklammern, sondern man müsse sie besonders gewichten. So könne die Entsch-

dung, dass nach dem Bürgerlichen Gesetzbuch die Volljährigkeit erst mit dem 18. Lebensjahr eintrete, nicht ganz falsch gewesen sein. Dieses Alter für die Volljährigkeit sei deshalb gewählt worden, weil es eine gewisse Reife, ein gewisses Hinzulernen, eine gewisse mit jedem Jahr wachsende Verantwortungsbereitschaft und eine wachsende Verantwortungsfähigkeit voraussetze. Das Wählen stelle ein wichtiges Recht dar und insofern sehe man nicht, warum das aktive Wahlrecht und die Geschäftsfähigkeit auseinanderfallen sollten. Weiter sei zu berücksichtigen, dass in den Altersgruppen selbst - so sei es von den Sachverständigen erklärt worden - die Wahlbereitschaft ziemlich gering ausgeprägt sei, entsprechend auch der Wunsch, wählen zu dürfen. Auch müsse man sich darüber im Klaren sein müsse, dass bei den Jugendlichen die Themen der Landespolitik nur eine sehr untergeordnete Rolle spielten. Die wirkliche Meinungsbildung, die politische Ausrichtung orientiere sich doch an den medial am stärksten vertretenen Themen, die in der Bundespolitik lägen. Im Hinblick auf die Landespolitik könne man sich für einen 16-Jährigen kaum vorstellen, dass er sich nachhaltig mit der Frage nach der Einhaltung der Schuldenbremse auseinandersetze und Ähnliches mehr.

Eine Lösung konnte zwischen den Fraktionen nicht gefunden werden, da dieser Punkt mit den politischen Punkten Quoren, direkte Demokratie, Schuldenbremse und Individualverfassungsbeschwerde verknüpft war und insoweit keine Gesamtlösung gefunden werden konnte (vgl. S. 13 f. dieses Berichtes).

## 2. Partizipationsmöglichkeiten von EU-Bürgerinnen und -Bürgern auf Landesebene

### a) Problemstellung

Die Landesverfassung enthält keine ausdrücklichen Vorschriften zur Frage, ob nur deutsche Staatsangehörige das Wahlrecht zum Landtag haben. Nach dem Gesetz über die Wahl zum Landtag des Landes Nordrhein-Westfalen (LWahlG NW) sind allerdings nur die *deutschen* Staatsangehörigen aktiv und passiv wahlberechtigt für die Wahl zum Landtag (§§ 1 Nr. 1, 4 Absatz 1 LWahlG NW). Seit 1992 sind die EU-Bürgerinnen und -Bürger in Nordrhein-Westfalen allerdings für die Wahlen in den Kommunen wahlberechtigt.

### b) Vorschlag

Die Verfassungskommission hat sich auf keinen Vorschlag verständigen können.

### c) Diskussionsverlauf

Die Sachverständigen bzw. beratenden Mitglieder der Verfassungskommission äußerten sich zur Problematik, ob es rechtlich möglich sei, den nicht-deutschen EU-Bürgerinnen und -Bürgern das Landtagswahlrecht zuzuerkennen, uneinheitlich. Zum Teil wurde vertreten, dass eine Erstreckung des Wahlrechts zum Landtag auf diese EU-Bürgerinnen und -Bürger mit Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG unvereinbar sei. Dies folge aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts von vor 26 Jahren habe nach dieser Vorschrift Bindungswirkung. Aber es bestehe natürlich kein Versteinerungsgebot, die Bindungswirkung trage ihre Überwindbarkeit latent in sich. Zum Teil wurde jedoch auch die rechtliche Zulässigkeit der Einführung des Landtagswahlrechts für EU-Bürgerinnen und -Bürger bejaht. Man dürfe 26 Jahre nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts fragen, ob sie wirklich richtig gewesen sei. So sei damals darüber gestritten und mit guten Gründen auch die gegenteilige Position vertreten worden. Zu diesen Gründen gehöre der demokratische Urgedanke: „No taxation without representation“ und der Umstand, dass „Deutsches Volk“ nur in der Präambel stehe und sonst - und zwar in den entscheidenden Normen: Art. 20 Abs. 2, Art. 28 Abs. 1 S. 2, Art. 38 GG - nur Volk stehe. Wenn man auf diese Weise in das Vorfeld der damaligen Entscheidung blicke, sehe man eine Anzahl von Gründen, die auch zu einer anderen Entscheidung hätten führen können.

Auch in der Sache - von den rechtlichen Fragen abgesehen - nahmen die Sachverständigen unterschiedlich Stellung zur Frage, ob das Landtagswahlrechts für nicht-deutsche EU-Bürgerinnen und -Bürger eingeführt werden solle. Zum Teil wurde die Einführung eines Landtagswahlrechts für diese EU-Bürgerinnen und -Bürger abgelehnt. Eine Erstreckung des Wahlrechts auf diese Personen führe zu einer Abkoppelung von dem deutschen Volk als dem maßgeblichen Legitimationssubjekt. Das Landesvolk NRW wäre kein Teilvolk der BRD mehr, was zu Friktionen im Bundesrat führe. Wenn jemand das Wahlrecht haben wolle, solle er sich einbürgern lassen. Wenn er sich nicht einbürgern lassen wolle, bestehe keine Ver-

anlassung ihm das Wahlrecht zuzubilligen. Überwiegend optierten die Sachverständigen jedoch für eine Erstreckung des Landtagswahlrechts auf die EU-Bürgerinnen und -Bürger. Die Akzeptanz für eine solche Erstreckung sei in der Bevölkerung groß und durch eine solche Erstreckung des Landtagswahlrechts werde der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl gestärkt. Auch könne eine Erstreckung dazu dienen, das Demokratie-Defizit auf EU-Ebene auszugleichen und das Bewusstsein für die EU und die Bedeutung der EU-Bürgerschaft zu steigern. Es entstünde ein Integrationsschub und die Zufriedenheit der EU-Bürgerinnen und -Bürger stiege. „Unser demokratisches System“ solle als „unser europäisches demokratisches System“ verstanden werden.

Die Vertreter der gesellschaftlichen Gruppen sprachen sich ebenfalls für ein Landtagswahlrecht von EU-Bürgerinnen und -Bürgern aus.

#### d) Begründung

Die Fraktionen positionierten sich zur Frage der Einführung des Landtagswahlrechts für EU-Bürgerinnen und -Bürger verschieden.

Teilweise wurde die Einführung eines solchen Wahlrechts aus verfassungsrechtlichen und politischen Gründen abgelehnt. Hier rede man über andere verfassungsrechtliche Schwierigkeiten als bei der Frage nach der Herabsenkung des Wahlalters. Es sei deutlich, dass das Bundesverfassungsgericht seine Entscheidung getroffen habe. Es gebe eine gefestigte Rechtsprechung der Verfassungsgerichte in Deutschland, nach der unter „Volk“ im Sinne des Artikel 20 GG nur die Deutschen im Sinne des Artikel 116 Absatz 1 GG gefasst würden. Dass dies auch für das Homogenitätsgebot des Art. 28 Abs. 1 GG gelte, sei ebenfalls gefestigte Rechtsprechung. Damit sei das Ganze eine Frage, die in Berlin entschieden werde und nicht in Nordrhein-Westfalen. Davon unabhängig - so eine Fraktion - gebe es Bedenken, das Wahlvolk in Nordrhein-Westfalen anders zu definieren als in der Bundesrepublik Deutschland. In einem föderalen Staat sei es richtig und sachgerecht, dass das Wahlvolk der Bundesländer jeweils eine echte Teilmenge des Wahlvolkes der Bundesrepublik Deutschland sei. Letztlich gehe es um Themen, die - wenn man dies denn wolle - eigentlich im Staatsangehörigkeitsrecht abzuhandeln seien.

Andere Fraktionen befürworteten die Einführung des Landtagswahlrechts für nicht-deutsche EU-Bürgerinnen und -Bürger. Es bestehe der politische Wunsch nach einer Einführung dieses Wahlrechts, da die hier lebenden Menschen partizipieren sollten. Integration sei nur mit Partizipation möglich. Diesen Wunsch müsse man mit den möglicherweise bestehenden juristischen Grenzen in Einklang bringen. Dabei sei zu berücksichtigen, dass sich die Bundesrepublik in den letzten Jahrzehnten in vielen Dingen verändert habe. Man stehe jetzt in der Europäischen Union unter Partizipationsgesichtspunkten an einer völlig anderen Stelle. Vor 20 Jahren habe es das Wahlrecht auf kommunaler Ebene für EU-Bürgerinnen und -Bürgern noch nicht gegeben. Im Grunde sei völlig offen, ob das Bundesverfassungsgericht heute genauso urteilen würde wie in den 90er-Jahren. Eine andere Möglichkeit könne sein - falls

es hier eine deutliche Mehrheit über Fraktionen und übliche Rollenverteilungen hinaus gebe -, die Frage auf eine andere Art und Weise in Richtung Berlin zu adressieren.

Eine Lösung konnte zwischen den Fraktionen nicht gefunden werden, da dieser Punkt mit den politischen Punkten Quoren, direkte Demokratie, Schuldenbremse und Individualverfassungsbeschwerde verknüpft war und insoweit keine Gesamtlösung gefunden werden konnte (vgl. S. 13 f. dieses Berichtes).

### 3. Kommunalwahlrecht für Nicht-EU-Bürgerinnen und -Bürger

#### a) Problemstellung

Aktiv und passiv wahlberechtigt für die Kommunalwahlen sind nach §§ 7 Absatz 1, 12 Absatz 1 des Gesetzes über die Kommunalwahlen im Land Nordrhein-Westfalen (KWahlG) die Deutschen und die nicht-deutschen EU-Bürgerinnen und -Bürger (vgl. Artikel 22 Absatz 1 des Vertrages über die Arbeitsweise in der Europäischen Union und Artikel 28 Absatz 1 Satz 3 GG). Hingegen sind Nicht-EU-Bürgerinnen und -Bürger in den Kommunen nicht wahlberechtigt.

#### b) Vorschlag

Die Verfassungskommission hat sich auf keinen Vorschlag verständigen können.

#### c) Diskussionsverlauf

Im Verlauf der Tätigkeiten der Verfassungskommission wurde in vielen Zuschriften - die auch von Städten bzw. Gemeinden sowie Integrationsräten ausgingen - die Einführung eines kommunalen Wahlrechts für alle Migrantinnen und Migranten auf kommunaler Ebene gefordert. Diesbezüglich wurden auch mehrere Unterschriftensammlungen - von Integrationsräten bzw. von der NRW-Initiative Kommunales Wahlrecht - vorgelegt. Vor diesem Hintergrund hat die Verfassungskommission auch überprüft, ob auch Nicht-EU-Bürgerinnen und -Bürgern durch Änderung des KWahlG bzw. durch Änderung der Verf NW das aktive bzw. passive Kommunalwahlrecht zugebilligt werden sollte.

Die Sachverständigen äußerten sich zur Zulässigkeit und Gebotenheit der Einführung des kommunalen Wahlrechts für Nicht-EU-Bürgerinnen und -Bürger unterschiedlich, wobei aber deutlich wurde, dass ihre Positionen denen entsprachen, die sie auch für das Landtagswahlrecht für EU-Bürgerinnen und -Bürger vertraten. Diejenigen, die dieses Wahlrecht ablehnten, machten darauf aufmerksam, dass die Vorschrift des Artikel 28 Absatz 1 Satz 3 GG jetzt als Schranke wirke. Wenn man an dieser Stelle für die Nicht-EU-Bürgerinnen und -Bürger weitergehen wolle, dann trage die Legitimation aus der europäischen Richtlinie nicht mehr und es greife wieder die Volksdefinition des Bundesverfassungsgerichts, die eben die Personalhoheit des Staates identisch sein lasse mit der Summe der Staatsangehörigen. Der Weg einer Einbindung auch dieser Bürgerinnen- und Bürger gehe über die Einbürgerung. Diejenigen, die auch eine Einführung des Landtagswahlrechts für EU-Bürgerinnen und -Bürger befürworteten, machten darauf aufmerksam, dass den Nicht-EU-Bürgerinnen und -Bürgern derzeit nur die nicht-verfassten Formen der Partizipation zur Verfügung stünden. Die Gewährung des Wahlrechts bei den Kommunalwahlen stelle einen Schritt in Richtung mehr politische Partizipation dar. Die Vertreter der gesellschaftlichen Interessen sprachen sich - mit dem oben Gesagten vergleichbar - einmütig für die Einräumung eines Kommunalwahlrechts auch für Nicht-EU-Bürgerinnen und -Bürger aus.

#### d) Begründung

Auch hier - entsprechend der Frage nach der Einführung des Landtagswahlrechts für EU-Bürgerinnen und -Bürger - positionierten sich die Fraktionen unterschiedlich.

Diejenigen, die ein Kommunalwahlrecht für Nicht-EU-Bürgerinnen und -Bürger ablehnten, betonten, dass bei der verfassungsrechtlichen Diskussion zwischen den verfassungsändernden Gesetzgebern der verschiedenen Ebenen differenziert werden müsse. Eine Grundgesetzänderung sei schon deswegen vorgreiflich, da der als Ausnahmebestimmung ins Grundgesetz eingefügte Artikel 28 Absatz 1 Satz 3 GG kaum umgedeutet werden könne.

Die Befürworter eines kommunalen Wahlrechts für Nicht-EU-Bürgerinnen und -Bürger brachten zum Ausdruck, dass es möglicherweise sinnvoll sein könne, auch für Menschen, die nicht EU-Bürgerinnen und -Bürger seien, auf der kommunalen Ebene ein Wahlrecht einzuführen. Allerdings sei problematisch, ob die Einführung eines solchen Wahlrechts auf Landesebene erfolgen könne. Eine Möglichkeit bestehe darin, das Problem in Nordrhein-Westfalen zu diskutieren und ggf. mittels einer Bundesratsinitiative an den Bundesgesetzgeber zu adressieren.

Eine Lösung konnte zwischen den Fraktionen nicht gefunden werden, da dieser Punkt mit den politischen Punkten Quoren, direkte Demokratie, Schuldenbremse und Individualverfassungsbeschwerde verknüpft war und insoweit keine Gesamtlösung gefunden werden konnte (vgl. S. 13 f. dieses Berichtes).

#### 4. Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid

##### a) Problemstellung

Die **Volksinitiative** ist in Artikel 67a Verf NW geregelt. Nach dieser Vorschrift können Volksinitiativen darauf gerichtet sein, den Landtag im Rahmen seiner Entscheidungszuständigkeit mit bestimmten Gegenständen der politischen Willensbildung zu befassen. Einer Initiative kann auch ein mit Gründen versehener Gesetzentwurf zu Grunde liegen. Volksinitiativen müssen von mindestens 0,5 vom Hundert der Stimmberechtigten unterzeichnet sein. Die Volksinitiative führt zu einer Befassungspflicht des Landtags - aber nicht zur Pflicht des Landtags im Sinne der Volksinitiative zu entscheiden. Auch geht eine „gescheiterte“ Volksinitiative (in dem Sinne, dass der Landtag dem sachlichen Anliegen der Initiative nicht entsprochen hat) nicht in das Verfahren von Volksbegehren und Volksentscheid über.

Das **Volksbegehren** ist in Artikel 68 Absatz 1 bis 2 Verf NW geregelt. Nach Artikel 68 Absatz 1 Satz 1 Verf NW können Volksbegehren darauf gerichtet werden, Gesetze zu erlassen, zu ändern oder aufzuheben. Für die Zulässigkeit eines Volksbegehrens gibt es folgende Voraussetzungen:

- Das Volksbegehren ist nur rechtswirksam, wenn es von mindestens 8 vom Hundert der Stimmberechtigten gestellt ist (Art. 68 Absatz 1 Satz 7 Verf NW).
- Dem Volksbegehren muss ein ausgearbeiteter und mit Gründen versehener Gesetzentwurf zugrunde liegen (Art. 68 Absatz 1 Satz 2 Verf NW).
- Ein Volksbegehren ist nur auf Gebieten zulässig, die der Gesetzgebungsgewalt des Landes unterliegen (Art. 68 Absatz 1 Satz 3 Verf NW). Über Finanzfragen, Abgabengesetze und Besoldungsordnungen ist ein Volksbegehren hingegen unzulässig (Art. 68 Absatz 1 Satz 4 Verf NW).

Das Volksbegehren ist an die Landesregierung zu adressieren. Es ist dann von der Landesregierung unter Darlegung ihres Standpunktes unverzüglich dem Landtag zu unterbreiten (Art. 68 Absatz 2 Satz 1 Verf NW). Entspricht der Landtag dem Volksbegehren (mithin: Verabschiedet er das Gesetz, das dem Volksbegehren zugrunde lag), so ist die Sache im Sinne des Volksbegehrens entschieden und ein Volksentscheid unterbleibt (Art. 68 Absatz 2 Satz 3 Verf NW). Entspricht der Landtag dem Volksbegehren nicht, so geht das Volksbegehren in das Verfahren des Volksentscheides über (Art. 68 Absatz 2 Satz 2 Verf NW).

Der **Volksentscheid** ist im Wesentlichen in Artikel 68 Absatz 2 Satz 2, Absatz 3 und 4 geregelt. Ein Volksentscheid kann auf zwei Weisen zustande kommen:

- Der Landtag entspricht einem Volksbegehren nicht. Dann ist binnen 10 Wochen ein Volksentscheid herbeizuführen (Art. 68 Absatz 2 Satz 2 Verf NW).
- Die Landesregierung kann einen Volksentscheid herbeiführen, wenn ein von ihr eingebrachtes Gesetz vom Landtag abgelehnt wird (Art. 68 Absatz 3 Satz 1 Verf NW).

Die Abstimmung über das Volksbegehren bzw. das von der Regierung eingebrachte, aber vom Landtag abgelehnte Gesetz, kann nur bejahend oder verneinend sein (Art. 68 Absatz 4 Satz 1 Verf NW). Es entscheidet die Mehrheit der abgegebenen Stimmen (Art. 68 Absatz 4 Satz 2 Verf NW). Die Mehrheitsentscheidungen sind aber nur dann gültig, wenn ein bestimmtes Quorum eingehalten wird. Die Mehrheit der abgegebenen Stimmen muss nämlich mindestens 15 von Hundert der Stimmberechtigten betragen (Art. 68 Absatz 4 Satz 2 Verf NW). Bei den Folgen von Volksentscheiden muss differenziert werden, ob der Volksentscheid erfolgreich war oder nicht. War der Volksentscheid nicht erfolgreich gilt:

- Das Gesetz ist nicht zustande gekommen.
- Kam es zum Volksentscheid, weil ein von der Landesregierung eingebrachtes Gesetz vom Landtag abgelehnt wurde, muss die Landesregierung zurücktreten (Art. 68 Absatz 3 Satz 2 Verf NW).

War der Volksentscheid erfolgreich gilt:

- Kommt ein Gesetz durch Volksentscheid zustande, so ersetzt der Volksentscheid den ansonsten erforderlichen Gesetzbeschluss des Landtags. Das Gesetz ist nur noch auszufertigen und zu verkünden. Durch Volksentscheid beschlossene Gesetze besitzen allerdings keinen höheren Rang als „normale“ Parlamentsgesetze. Daher kann der Landtag ein durch Volksentscheid angenommenes Gesetz durch ein „normales“ Gesetz des Landtags jederzeit wieder abändern oder aufheben.
- Kam es zum Volksentscheid, weil ein von der Landesregierung eingebrachtes Gesetz vom Landtag abgelehnt wurde, kann die Landesregierung den Landtag auflösen (Art. 68 Absatz 3 Satz 2 Verf NW)

Bei den Volksbegehren und Volksentscheiden gibt es den praktischen Befund, dass es - auch nach der Absenkung des Eingangsquorums im Jahr 2002 - seit 1950 insgesamt nur drei Volksbegehren gab, die das notwendige Eingangsquorum erreichten; eines von ihnen war erfolgreich. Zu einem Volksentscheid ist es noch nie gekommen. Die Vorschrift des Artikel 68 Absatz 3 Verf NW wurde bislang noch nie aktuell.

#### b) Vorschläge

Die Verfassungskommission schlägt mit Zweidrittelmehrheit vor, die Verfassung wie folgt zu ändern:

#### **Artikel 67a wird zu Artikel 67**

(1) Volksinitiativen können darauf gerichtet sein, den Landtag im Rahmen seiner Entscheidungszuständigkeit mit bestimmten Gegenständen der politischen Willensbildung zu befassen. Einer Initiative kann auch ein mit Gründen versehener Gesetzentwurf zu Grunde liegen.

(2) Volksinitiativen müssen von mindestens 0,5 vom Hundert der Stimmberechtigten unterzeichnet sein. Artikel 31 Absatz 1 und Absatz 2 Satz 1 über das Wahlrecht findet auf das Stimmrecht entsprechende Anwendung.

(3) Das Nähere wird durch Gesetz geregelt.

### **Artikel 68**

(1) Volksbegehren können darauf gerichtet werden, Gesetze zu erlassen, zu ändern oder aufzuheben. Dem Volksbegehren muß ein ausgearbeiteter und mit Gründen versehener Gesetzentwurf zugrunde liegen. Ein Volksbegehren ist nur auf Gebieten zulässig, die der Gesetzgebungsgewalt des Landes unterliegen. Über Finanzfragen, Abgabengesetze und Besoldungsordnungen ist ein Volksbegehren nicht zulässig. Über die Zulässigkeit entscheidet die Landesregierung. Gegen die Entscheidung ist die Anrufung des Verfassungsgerichtshofes zulässig. Das Volksbegehren ist nur rechtswirksam, wenn es von mindestens 8 vom Hundert der Stimmberechtigten gestellt ist.

(2) Das Volksbegehren ist von der Landesregierung unter Darlegung ihres Standpunktes unverzüglich dem Landtag zu unterbreiten. Entspricht der Landtag dem Volksbegehren nicht, so ist binnen zehn Wochen ein Volksentscheid herbeizuführen. Entspricht der Landtag dem Volksbegehren, so unterbleibt der Volksentscheid.

~~(3) Auch die Landesregierung hat das Recht, ein von ihr eingebrachtes, vom Landtag jedoch abgelehntes Gesetz zum Volksentscheid zu stellen. Wird das Gesetz durch den Volksentscheid angenommen, so kann die Landesregierung den Landtag auflösen; wird es durch den Volksentscheid abgelehnt, so muß die Landesregierung zurücktreten.~~

(43) Die Abstimmung kann nur bejahend oder verneinend sein. Es entscheidet die Mehrheit der abgegebenen Stimmen, sofern diese Mehrheit mindestens 15 vom Hundert der Stimmberechtigten beträgt.

~~(54) Die Vorschriften des Artikels 31 Absatz 1 bis 3 über das Wahlrecht und Wahlverfahren finden auf das Stimmrecht und das Abstimmungsverfahren entsprechende Anwendung. Das Nähere wird durch Gesetz geregelt.~~

#### c) Diskussionsverlauf

Die Verfassungskommission hat sich - wie im Einsetzungsbeschluss vorgesehen - dem Thema Volkinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid unter mehreren Gesichtspunkten angenommen. Dabei wurden unter anderen folgende Fragen diskutiert:

- die Höhe des Quorums bei einer Volksinitiative und die Verbindung mit einem Volksbegehren
- die zulässigen Gegenstände von Volksbegehren und Volksentscheid,
- die Höhe der Quoren bei Volksbegehren und Volksentscheid,
- die Bindung des Landtags an einen erfolgreichen Volksentscheid,
- die Möglichkeit eines von der Landesregierung initiierten Volksentscheids.

Die Vertreter der gesellschaftlichen Gruppen sprachen sich bei der **Volksinitiative** für eine deutliche Senkung des Quorums aus. Derzeit müssten fast 70.000 Unterschriften gesammelt werden, den Landtag treffe aber nur eine Befassungspflicht. Hinsichtlich einer Verzahnung des Verfahrens der Volksinitiative mit dem Verfahren von Volksbegehren und Volksentscheid sprachen sich die Sachverständigen im Rahmen der Anhörung vom 1. September 2014 überwiegend für eine Änderung der bisherigen Regelung aus. Das bisher zweistufige Verfahren der Volksgesetzgebung solle in ein dreistufiges Verfahren überführt werden, indem man die bisherige Initiative in die Volksgesetzgebung integriere. Die Quoren bei Initiative und Begehren bräuchten dabei nicht verändert werden. Die Vertreter gesellschaftlicher Gruppen sprachen sich ebenfalls dafür aus, die Volksinitiative stärker als bisher mit dem Verfahren der Volksgesetzgebung zu verbinden.

Die **zulässigen Gegenstände von Volksbegehren und Volksentscheid** waren ebenfalls Gegenstand der Diskussionen. Kontrovers diskutiert wurde insbesondere die sog. „Finanzausschlussklausel“. Im Rahmen der Anhörung vom 1. September 2014 sprachen sich die Sachverständigen überwiegend für ihre Streichung aus. Studien hätten erwiesen, dass direktdemokratische Entscheidungen in Finanzfragen dazu führten, dass die Haushalte besser aussähen. Befürchtungen, dass unverantwortliche Ausgabeentscheidungen getroffen würden, entbehrten mithin einer empirischen Grundlage. Von der Abschaffung des Finanzvorbehalts solle aber das Haushaltsgesetz ausgenommen werden und es solle eine Pflicht zur Aufnahme von Deckungsvorschlägen verankert werden. Ein Sachverständiger sprach sich hingegen gegen eine Streichung des Finanzvorbehalts aus. Der Vorbehalt für Finanzfragen solle erhalten bleiben, da es um die Konnexität von Einnahmen und Ausgaben gehe. Die Vertreter der gesellschaftlichen Gruppen sprachen sich hingegen einheitlich für eine Streichung des Finanzvorbehalts aus. Der Finanzvorbehalt gehe zu weit, da hinter Finanzfragen immer inhaltliche Themen steckten. Auch wurde darauf verwiesen, dass es den Finanzvorbehalt in anderen Ländern (Schweiz, USA) nicht gebe, auch dort gehe das Volk aber verantwortungsvoll mit Finanzfragen um. Im Übrigen sollten auch Abgabengesetze Gegenstand von Volksbegehren sein können, die Erfahrungen - u. a. in der Schweiz - zeigten, dass sich dies positiv auf die öffentlichen Haushalte auswirken könne.

Ein weiterer Diskussionspunkt waren die **Quoren bei Volksbegehren und Volksentscheid**. Die Sachverständigen votierten hier zur Frage einer Absenkung der Quoren uneinheitlich: Teilweise sprachen sie sich gegen eine Absenkung aus. Zu niedrige Quoren erhöhten die Gefahr, dass der Landtag unter den Druck populistischer Gegenbewegungen gerate. Auch bevorzugten direktdemokratische Verfahren ressourcenstarke Bevölkerungsgruppen, die ohnehin im politischen Prozess überrepräsentiert seien. Im Übrigen habe eine Absenkung

der Quoren negative Auswirkungen auf die Stellung des Landtags. So laufe in der Schweiz das parlamentarische System fast eher mit, oftmals auch nur im Vorfeld von drohenden Plebisziten. Es gab aber auch Sachverständige, die sich für eine Senkung der Quoren aussprachen. Eingangsquoren stellten eine deutsche Besonderheit dar, die in Staaten mit einer entwickelten direkten Demokratie für Verwunderung sorgte. Nicht ihre Absenkung sondern ihr Bestehen sei rechtfertigungsbedürftig. Beispielsweise gehe das Quorum nach Artikel 68 Absatz 1 Satz 7 Verf NW über die 5%-Hürde hinaus und sei daher nicht nachvollziehbar. Die geforderte Zahl von Stimmen für ein erfolgreiches Volksbegehren sei zu hoch, zumal NRW ein Flächenland sei, in dem es schwer sei Unterschriften zu sammeln. Von zwölf Anträgen auf Volksbegehren habe bislang in keinem Fall das Quorum erreicht werden können. Das Eingangsquorum sollte daher auf weniger als 5% gesenkt werden. Auch für das Abstimmungsquorum nach Art. 68 Abs. 3 Verf NW bestehe kein empirisch gesicherter Grund. Das Abstimmungsquorum des Art. 69 Abs. 3 Satz 3 Verf NW sei sogar verfassungswidrig, da es ein negatives Stimmgewicht hervorrufen könne: Derjenige, der zur Abstimmung gehe und mit „Nein“ stimme, könne dazu beitragen, dass das Quorum von 50% der Wahlberechtigten erfüllt werde und der Volksentscheid Erfolg habe; zweckrational handele allein derjenige, der zu Hause bleibe. Jedenfalls sollten bei der Senkung der Eingangsquoren die Abstimmungsquoren nicht erhöht werden, da es sonst zu Demobilisierungsstrategien komme, die ihrerseits negative Folgewirkungen hätten. Die Vertreter gesellschaftlicher Gruppen sprachen sich hingegen einmütig für eine Absenkung von Quoren aus. Das Eingangsquorum solle von 8% auf 2 bis 3% abgesenkt werden und das Abstimmungsquoren bei Volksentscheiden solle ganz gestrichen werden.

Schließlich ging es um die **Bindung des Landtags an erfolgreiche Volksentscheide**. Im Rahmen der Anhörung vom 1. September 2014 blieb der Vorschlag einiger Sachverständiger strittig, zwar keine Bindung des parlamentarischen Gesetzgebers an das durch Volksentscheid verabschiedete Gesetz herzustellen, aber doch einen Volksentscheid gegen ein Parlamentsgesetz, mit dem das durch den ursprünglichen Volksentscheid in Kraft getretene Gesetz aufgehoben werden soll, zuzulassen, und zwar unter erleichterten Voraussetzungen.

Hinsichtlich der Möglichkeit eines **von der Landesregierung initiierten Volksentscheids** plädierten zwei Sachverständige für eine Aufhebung des Artikel 68 Absatz 3 Verf NW. Die Vorschrift habe bislang noch keine praktische Bedeutung erlangt und sei im Übrigen verfassungspolitisch verfehlt. Historisch wurzele sie im 19. Jahrhundert, da auf eine „Disziplinierungswirkung“ der Landesregierung gegenüber dem Parlament ziele, die in der modernen parlamentarischen Demokratie - in der die Regierung vom Parlament gewählt werde - unangebracht sei. Zudem suche die Regelung einen Konflikt zwischen Landtag und Regierung nicht zwischen diesen untereinander zu lösen, sondern mediatisiere hierfür ohne Grund die Wahlberechtigten. Auch seien die Rechtsfolgen (Parlamentsauflösung, Rücktritt der Regierung) unverhältnismäßig.

d) Begründung

Die Fraktionen konnten sich auf zwei Änderungen verständigen: Zum einen auf die rein redaktionelle Änderung, dass Artikel 67a nunmehr - nach der Streichung des Artikels 67 Verf NW - zu Artikel 67 neu wird. Zum anderen konnte man sich mit der dafür notwendigen Zweidrittelmehrheit auf eine Streichung von Artikel 68 Absatz 3 Verf NW einigen. Hinsichtlich der übrigen Punkte konnte jedoch keine Einigung erzielt werden.

Hinsichtlich der **Volksinitiative** befürworteten einige Fraktionen eine Absenkung des erforderlichen Quorums, die überwiegende Anzahl der Fraktionen sprach sich hingegen für seine Beibehaltung aus. Anders lag es hingegen bei der Frage nach einer stärkeren Integration des Verfahrens der Volksinitiative in das Verfahren der Volksgesetzgebung. Hier waren die Fraktionen tendenziell für eine stärkere Verzahnung. Wer sich im Rahmen der Volksinitiative einmal auf den Weg gemacht, Unterschriften gesammelt und Voraussetzungen geschaffen habe, dem müsse auch der Weg für ein Volksbegehren bzw. Volksentscheid offen bleiben.

Hinsichtlich der zulässigen **Gegenstände** von **Volksbegehren und Volksentscheid** bestand zwischen den allermeisten Fraktionen grundsätzliche Einigkeit dahin, dass die Vorbehalte bezüglich der Abgabengesetze und der Besoldungsordnungen aufrechterhalten werden sollten; allein eine Fraktion gab an, dass man sich vorstellen könne, die Ausnahmen für diese beiden Bereiche offener zu gestalten. Grundsätzliche Einigkeit bestand zwischen den Fraktionen auch dahingehend, dass ein Zugriff der Volksgesetzgebung auf das Haushaltsgesetz ausgeschlossen bleiben sollte. Hingegen gingen die Auffassung der Fraktionen, was den Finanzvorbehalt im Übrigen betraf, auseinander. Zum Teil wurde Offenheit für eine Streichung des Finanzvorbehaltes gezeigt. Am Ende führe das, was im Moment in der Verfassung stehe, zu einer Art generellem Ausschluss, weil jede politische Entscheidung Geld kosten oder zumindest eine Finanzwirksamkeit nach sich ziehen werde. Andere Fraktionen waren zurückhaltender. Grundsätzlich solle es bei den Ausschlusstatbeständen bleiben. Wenn es Vorschläge gebe, Gegenstände mit Finanzwirkung der plebiszitären Abstimmung zuzuführen, sei man gleichwohl bereit, darüber nachzudenken. Allerdings gestalte sich so etwas immer als schwierig, weil es bei einem eigentlich beschlossenen Haushalt in der Regel zu zusätzlichen Ausgaben führe und sich das Parlament dann der Frage stellen müsse, ob es zu einer zusätzlichen Neuverschuldung oder zu Kürzungsnotwendigkeiten in anderen Bereichen komme, die dann möglicherweise von ihm erledigt werden müssten.

In den Fraktionen bestanden ebenfalls unterschiedliche Auffassungen darüber, ob die **Quoren** für **Volksbegehren und Volksentscheid** abgesenkt werden sollten. Ein Teil der Fraktionen war vorsichtig. Bei den Quoren liege man im guten Mittelfeld der Bundesländer. Sowohl die Eingangs- als auch die Abstimmungsquoren müssten genauer betrachtet werden. Es könnte etwas für sich haben, Eingangsquoren moderat zu senken und im Gegenzug die Abstimmungsquoren moderat anzuheben. So könne man einerseits Dinge leichter in eine politische Diskussion bringen. Auf der anderen Seite könne man durch etwas höhere Abstimmungsquoren der Gefahr vorbeugen, dass Partikularinteressen möglicherweise eine bestimmte Dynamik entwickelten. Andere Fraktionen befürworteten hingegen eine Absenkung

der Quoren für Volksbegehren und Volksentscheid. Dabei solle man sich vergegenwärtigen, dass es eine überbordende direkte Demokratie in Nordrhein-Westfalen bislang nicht gegeben habe, wobei es an vielen Stellen Hinweise darauf gebe, dass dies mit den Quoren zu tun habe. Wenn man über Volksgesetzgebung und Volksinitiativen rede, müsse man auch in der Wirklichkeit die Möglichkeit dafür eröffnen

Bei **Volksbegehren und Volksentscheid** wurde schließlich auch die Frage nach einer **Bindungswirkung** für vom Volk beschlossene Gesetze zwischen den Fraktionen divergent diskutiert. Teils wurde einer starken Bindungswirkung das Wort geredet. Das Volk sei der Souverän. Wenn man die entsprechenden Hürden für eine Volksgesetzgebung richtig bestimme, sei eine souveräne Entscheidung des Volkes höher anzusetzen als eine Entscheidung des Parlaments. Etwas zurückhaltender äußerten sich andere Fraktionen. Man könne nicht ein Plebiszit mit einer Ewigkeitsgarantie ausstatten, auch vom Volk beschlossenen Gesetze müssten abgeändert werden können. Die parlamentarischen Möglichkeiten und die direkten Entscheidungen des Volkes müssten in eine vernünftige Relation zueinander gesetzt werden. Noch zurückhaltender äußerten sich weitere Fraktionen. Die vom Parlament und vom Volk beschlossenen Gesetze seien gleichwertig. Es müsse daher dem Parlament möglich sein, eine Entscheidung der Volksgesetzgebung wieder aufzuheben.

Eine Verständigung konnte hinsichtlich dieser Fragen zwischen den Fraktionen aber nicht gefunden werden, da diese Fragen mit den politischen Punkten Quoren, Wahlrecht, Schuldenbremse und Individualverfassungsbeschwerde verknüpft war und insoweit keine Gesamtlösung gefunden werden konnte (vgl. S. 13 f. dieses Berichtes).

Weitestgehende Übereinstimmung bestand aber dahingehend, dass die Vorschrift des Artikel 68 Absatz 3 Verf NW gestrichen werden solle. Die in der Vorschrift angelegte Gegnerschaft zwischen Landesregierung und Parlament entspricht der heutigen Verfassungswirklichkeit nicht mehr. Die Landesregierung wird von den Fraktionen, die eben die Regierung tragen, gewählt und steht mit diesen Fraktionen jedenfalls nicht in einem Verhältnis der Gegnerschaft.

### III. Schuldenbremse

#### a) Problemstellung

Nach Artikel 83 Satz 1 Verf NW bedarf die Aufnahme von Krediten sowie die Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen die zu Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren führen können, einer der Höhe nach bestimmten oder bestimmaren Ermächtigung durch Gesetz. Eine „Schuldenobergrenze“ wird in Artikel 83 Satz 2 Verf NW bestimmt. Danach dürfen die Einnahmen aus Krediten entsprechend den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts in der Regel nur bis zur Höhe der Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen in den Haushaltsplan eingestellt werden; das Nähere wird durch Gesetz geregelt.

Diese Regelung zur Schuldenobergrenze wird aber ab 2020 durch das Grundgesetz überlagert: Nach Art 109 Absatz 3 GG sind die Haushalte der Länder grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Die Länder können Regelungen zur im Auf- und Abschwung symmetrischen Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung sowie eine Ausnahmeregelung für Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, vorsehen. Für die Ausnahmeregelung ist eine entsprechende Tilgungsregelung vorzusehen. Die nähere Ausgestaltung für die Haushalte der Länder regeln diese im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzen mit der Maßgabe, dass Satz 1 nur dann entsprochen ist, wenn keine Einnahmen aus Krediten zugelassen werden. Diese Regelung wird als „Schuldenbremse“ bezeichnet. Nach Art 143d Absatz 1 Satz 3 und 4 GG dürfen die Länder im Zeitraum vom 1. Januar 2011 bis zum 31. Dezember 2019 nach Maßgabe der geltenden landesrechtlichen Regelungen von den Vorgaben des Artikels 109 Absatz 3 GG abweichen.

Da die Schuldenbremse des Grundgesetzes damit ab 2020 die Landesverfassung überlagert, bestand für die Verfassungskommission Anlass sich der Frage zuzuwenden, ob und ggf. wie die Schuldenbremse des Grundgesetzes in Landes(verfassungs)recht zu transformieren ist.

#### b) Vorschlag

Die Verfassungskommission hat sich auf keinen Vorschlag verständigen können.

#### c) Diskussionsverlauf.

Im Zusammenhang mit der Schuldenbremse wurden folgende Fragen diskutiert:

- Sollte auch in Nordrhein-Westfalen eine **Schuldenbremse** eingeführt werden? Dabei geht es um die Frage, ob das Land rechtlich zwingend eine Schuldenbremse einführen *muss* bzw. ob es dies tun *sollte*. Denn: Falls in Nordrhein-Westfalen bis 2020 keine

Schuldenbremse eingeführt wird, gilt einerseits ab diesem Zeitpunkt die Schuldenbremse des Artikel 109 Absatz 3 Satz 1 GG auch für das Land. Andererseits könnte sich das Land nicht auf die Sonderregelungen nach Artikel 109 Absatz 3 Satz 2 und 3 GG berufen, da es von ihnen keinen Gebrauch gemacht hätte. Schließlich ist zu klären auf *welcher Normebene* (Verfassung oder einfaches Recht) eine Schuldenbremse eingeführt werden sollte.

- **Was sind die Inhalte** einer Schuldenbremse? Was ist *Haushalt* und was sind *Kredite* im Sinne der Schuldenbremse? Für *wen* gilt die Schuldenbremse? Nur für das Land oder auch nicht rechtsfähige Unternehmen und Sondervermögen des Landes bzw. selbständige Rechtsträger des Landes oder unter Beteiligung des Landes? Daran schließt sich die Frage an, ob in die Landesverfassung eigenständige Regelungen implementiert werden sollen, mit denen eine Umgehung der Schuldenbremse - etwa durch die Gründung selbstständiger Rechtsträger des Landes - ausgeschlossen werden sollen.
- Wie sind die **Ausnahmen** einer Schuldenbremse auszugestalten? Nach Artikel 109 Absatz 3 Satz 2 1. Alt GG können die Länder Regelungen zur im Auf- und Abschwung symmetrischen Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung vorsehen. Nach Artikel 109 Absatz 3 Satz 2 2. Alt GG können sie weiter eine Ausnahmeregelung für Naturkatastrophen vorsehen. Schließlich ist es ihnen nach Artikel 109 Absatz 2 Satz 2 3. Alt GG unbenommen eine Ausnahmeregelung für außergewöhnliche Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, einzuführen. Hier ist zu klären, ob diese Regelungsoptionen vom Landesgesetzgeber in Anspruch genommen werden sollten, wann ihre Voraussetzungen vorliegen und wann die Kredite zurückzuzahlen sind.
- Welche Auswirkungen hat eine Schuldenbremse für die **Kommunen**? Insbesondere: Wie kann einer faktischen Benachteiligung der Kommunen entgegengewirkt werden? Wenn für das Land eine Schuldenbremse eingeführt wird, könnte sich dies u. a. auf den Leistungsfähigkeitsvorbehalt in Artikel 79 Satz 2 2. Alt. Verf NW auswirken. Weiter ist fragen, wie berücksichtigt werden kann, dass das Land für die Kommunen im Rahmen der Regelungen der Artikel 109 Absatz 2 und 5 GG verantwortlich ist.
- Sollten bei einer Verletzung der Schuldenbremse eigenständige **Sanktionen** eingeführt werden? Eine etwaige Nichtigkeitserklärung eines Haushaltsgesetzes durch den Verfassungsgerichtshof hat - da sie nicht selten erst nach dem Ablauf des angegriffenen Haushaltsjahres erfolgen wird - nur begrenzt juristische Wirkungen, da das angegriffene Haushaltsgesetz zum Zeitpunkt der Nichtigkeitserklärung bereits keine wesentlichen Wirkungen mehr entfaltet. Vor diesem Hintergrund wurde die Einführung weiterer Sanktionen für den Fall einer Verletzung einer Schuldenbremse gefordert. Denkbar sind die Einführung eines Kontrollkontos mit Rückführungsverpflichtungen sowie die Einführung von automatischen (Teil-)Haushaltssperren, automatischen Steuererhöhungen, automatischen Ausgabenkürzungen sowie Strafzahlungen.

Die Fragen wurden von den beiden Gutachtern und den Sachverständigen in den Anhörungen der Verfassungskommission am 9. März 2015 und 20. April 2015 unterschiedlich beantwortet.

Hinsichtlich der Einführung einer **Schuldenbremse** gingen die Ansichten bezüglich der Frage, ob das Land Nordrhein-Westfalen eine Schuldenbremse einführen *muss*, auseinander. Diese Problematik wurde jedoch nicht weiter vertieft, da unter den Gutachtern und Sachverständigen weitestgehend Einigkeit dahingehend bestand, dass das Land eine Schuldenbremse einführen *sollte*. Denn ohne die Einführung einer Schuldenbremse würde ab dem Jahr 2020 Artikel 109 Absatz 3 Satz 1 GG unmittelbar auch für das Land gelten. Gleichwohl könnte sich das Land dann aber nicht die auf die Konjunktur-, Naturkatastrophen- und Notsituationsausnahmenregelung berufen. Das sei nicht im wohlverstandenen Interesse des Landes. Die Gutachter und Sachverständigen waren sich weitestgehend auch darin einig, dass eine Schuldenbremse auf *Verfassungsebene* eingeführt werden solle. Eine einfachgesetzliche Ausgestaltung der Schuldenbremse könne vom Gesetzgeber bei jeder Haushaltsgesetzgebung neu formuliert werden und würde dann keine das Verhalten des Gesetzgebers lenkende Kraft entfalten.

Hinsichtlich der Frage der **Inhalte** einer Schuldenbremse und insbesondere, was unter „*Haushalt*“ im Sinne der Schuldenbremse zu verstehen sei, stimmten die Gutachter bzw. Sachverständigen teilweise nicht überein: Teils wurde eine Geltung der Schuldenbremse für den *Haushaltvollzug* bejaht, denn es heiße „Haushalt“ und nicht „Haushaltsplan“. Teils wurde ihre Geltung für den *Haushaltvollzug* unter Verweis auf Artikel 115 Absatz 2 Satz 4 GG aber auch verneint. Hinsichtlich des Begriffes der *Kredite* waren die Gutachter übereinstimmend der Auffassung, dass der Begriff weit zu verstehen sei. Einigkeit bestand zwischen den Gutachtern auch dahin, dass alternative Finanzierungsinstrumente wie Leasing, Forfaiting und *sale and lease back* grundsätzlich nicht erfasst würden. Hinsichtlich der Frage, wer *Adressat der Schuldenbremse* ist, kamen die Gutachten zur Auffassung, dass die Schuldenbremse auch für nicht-rechtsfähige Unternehmen und grundsätzlich auch für die Sondervermögen der Länder gelte. Die Gutachter waren weiter übereinstimmend der Auffassung, dass die Schuldenbremse grundsätzlich nicht für die selbständigen Rechtsträger der Länder oder Privatunternehmen mit Beteiligung der Länder bzw. *public-private-partnerships* gelte. Das stelle eine offene Flanke der Schuldenbremse dar, wobei es dem Landesverfassungsgeber offen stehe, hier eine andere Regelung zu treffen.

Alle Gutachter und Sachverständige sprachen sich zunächst einmal dafür aus, dass das Land die drei vom Grundgesetz eingeräumten **Ausnahmen** - Konjunkturregelung, Naturkatastrophenregelung, Notsituationsregelung - ergreifen und diesbezügliche Regelungen schaffen solle. Bezüglich der Konjunkturregelung betonten die Gutachter und Sachverständigen, dass dem Gesetzgeber bei der Definition der Begriffe der „Normallage“ und der „abweichenden konjunkturellen Entwicklung“ ein Spielraum zukomme. Bezüglich der Naturkatastrophen- und der Notsituationsregelung empfahlen beide Gutachter die Begriffe der „Naturkatastrophe“ bzw. der „außergewöhnliche Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen“ nicht detaillierter zu

definieren, sondern sich - wie es auch der Bund in Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 GG getan habe - mit der Wiederholung der Tatbestandsmerkmale zu begnügen. Unterschiede bestanden allerdings bei der Beurteilung der Frage, ob Entscheidungen über die konkrete Aufnahme von Konjunktur-, Naturkatastrophen- und Notstandskrediten im Parlament mit einfacher oder qualifizierter Mehrheit zu treffen sein sollten. Zu der Tilgungsregelung hielten die Gutachter und Sachverständigen fest, dass das Land nicht verpflichtet sei konkrete Vorgaben für den zeitlichen Tilgungsrahmen aufzunehmen. Es bestehe ein großer Spielraum, der nur nicht unübersehbar lang sein dürfe.

Die Gutachter und Sachverständigen befürworteten hingegen die Einfügung eines Passus in die Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, wonach die Rechte der **Kommunen** nach Artikel 78 und 79 Verf NW von der Einführung einer Schuldenbremse „unberührt bleiben“. Die Kommunen befürchteten zu Recht durch die Schuldenbremse zwar nicht rechtlich, aber faktisch benachteiligt zu werden, indem sich das Land zur Begründung seiner fehlenden „Leistungsfähigkeit“ i.S.v. Artikel 79 Verf NW auf die Schuldenbremse berufe. Indes bleibe das Land auch unter Geltung der Schuldenbremse verfassungsrechtlich verpflichtet, im Rahmen seiner finanziellen Leistungsfähigkeit einen übergemeindlichen Finanzausgleich zu gewährleisten (Art. 79 Satz 2 2. Alt. Verf NW). Ein Gutachter und ein Sachverständiger schlugen weiter die Einführung einer verfassungsrechtlichen Regelung vor, wonach das Land bei seiner Haushalts- und Finanzplanung seine Verantwortlichkeit für Haushaltsdefizite der Gemeinden und Gemeindeverbände berücksichtige. Denn es bleibe bei der Verantwortlichkeit des Landes für die Kommunen gem. Artikel 109 Absatz 2 und 5 GG.

Im Rahmen der Gutachtenerstattung bzw. der Anhörungen sprachen sich alle Gutachter und Sachverständigen gegen die Einführung von **Sanktionen** in Form von automatischen (Teil-)Haushaltssperren, automatischen Steuererhöhungen, automatischen Ausgabenkürzungen und gegen Strafzahlungen bei gerichtlich festgestellter Verletzung der Schuldenbremse aus. Unterschiedlich wurde hingegen die Fragen beantwortet, ob Differenzbeträge bei einer gerichtlich festgestellten Verletzung der Schuldenbremse als negativer Saldo in ein Kontrollkonto eingestellt werden sollten, wobei die Einstellung in ein solches Konto zur Folge haben solle, dass die verfassungswidrig aufgenommenen Kredite nach den für ein Kontrollkonto geltenden Regeln zurückzuführen seien. Dies wurde überwiegend befürwortet. Wenn legale Defizite planhaft getilgt werden müssten, sei für illegale Defizite dieselbe Regelung das Minimum des Akzeptablen und politisch Vermittelbaren. Ein Gutachter widersprach hingegen der Einrichtung eines Kontrollkontos. Die Einführung eines solchen Kontos würde u. U. dazu führen, dass eine Nachfolgerregierung nicht mit der Umsetzung ihres Wahlprogramms beginne, sondern damit, die Schulden der Vorgängerregierung einzusammeln. Das sei demokratietheoretisch eine zweifelhafte Lösung.

#### d) Begründung

Die Fraktionen konnten sich nicht auf einen Vorschlag zur Einführung einer Schuldenbremse einigen.

Bezüglich der Einführung einer **Schuldenbremse** bestand zwar zwischen den Fraktionen Einigkeit darüber, dass eine Schuldenbremse eingeführt werden solle. Denn es spreche viel dafür, dass der Gesetzgeber im Bund den Ländern einen gewissen Handlungs- und Gestaltungsspielraum mit auf den Weg gegeben habe, den man nutzen solle. Auf dieser Basis bestand auch bald grundsätzlich Einigkeit darüber, dass die Schuldenbremse auf Landesverfassungsebene eingeführt werden solle. Die Einführung einer Schuldenbremse sei von so großer Bedeutung, dass ihr sinnvollerweise Verfassungsrang eingeräumt werden müsse.

Hinsichtlich der **Inhalte** der Schuldenbremse einigten sich die Fraktionen darauf, die Formulierung des Artikel 109 Absatz 3 Satz 1 GG zu übernehmen. Divergent wurde zwischen den Fraktionen hingegen die Frage diskutiert, ob und inwieweit Klarstellungen bzw. Umgehungsverbote aufgenommen werden sollten. Teilweise sprachen sich Fraktionen für die Aufnahme von solchen Klarstellungen bzw. Umgehungsverboten aus. Mit solchen Regeln solle klargestellt werden, dass die Schuldenbremse auch für rechtlich unselbständige Sondervermögen des Landes gelte. Weiter sollten Kredite erfasst werden, die für die Finanzierung staatlicher Aufgaben zur Umgehung der Schuldenbremse durch selbstständige juristische Personen aufgenommen werden, an denen das Land maßgeblich beteiligt sei, wenn das Land für die Verbindlichkeiten aus der Kreditaufnahme einstehe. Schließlich solle sich die Schuldenbremse auf finanzielle Transaktionen beziehen, die wie Kredite wirken und eine Umgehung der Schuldenbremse bezweckten. Andere Fraktionen lehnten hingegen die Aufnahme solcher Regelungen ab, da sie unnötig seien.

Hinsichtlich der **Ausnahmen** von der Schuldenbremse bestand zwischen allen Fraktionen zunächst einmal Einigkeit darin, dass das Land von der Möglichkeit Gebrauch machen solle, diesbezügliche Sonderregelungen zu schaffen. Dabei sollten zur Vermeidung von Friktionen mit dem Grundgesetz übereinstimmende Formulierungen gewählt werden. Divergenzen gab es jedoch bei der Frage, ob die Ausnahmeregelungen im konkreten Fall mit der „normalen“ Mehrheit oder nur mit der qualifizierten Mehrheit - der Mehrheit der Mitglieder des Landtages - in Anspruch genommen werden können sollte. Auch die Tilgungsregelung war im Einzelnen zwischen den Fraktionen streitig.

Hinsichtlich der **Kommunen** bestand zunächst einmal grundsätzlich dahingehend Einigkeit, dass eine Regelung in die Landesverfassung aufgenommen werden solle, nach der - bezogen auf die Schuldenbremse - das Recht der Kommunen auf eine angemessene Finanzausstattung gemäß Artikel 79 Verf NW unberührt bleibe. Die Kommunen sollten Sicherheit dahingehend erhalten, dass sie nicht zu Ausfallbürgen für die Einhaltung der Schuldenbremse würden.

Hinsichtlich der Frage der Einführung von **Sanktionen** bei Verletzung der Schuldenbremse sprach sich die Verfassungskommission mit den Gutachtern und Sachverständigen gegen die Einführung von automatischen (Teil-)Haushaltssperren, automatischen Steuererhöhungen, automatischen Ausgabenkürzungen und gegen Strafzahlungen bei gerichtlich festgestellter Verletzung der Schuldenbremse aus. Hingegen war die Verfassungskommission grundsätzlich dafür, eine gesetzliche Grundlage für die Einrichtung eines Kontrollkontos zu

schaffen. Unterschiede zwischen den Fraktionen bestanden aber bei den Fragen, ob es Schwellenwerte geben solle und binnen welchen Zeitraums eine Rückführung erfolgen solle.

Eine Verständigung zwischen den Fraktionen konnte hinsichtlich dieser Fragen nicht gefunden werden, da diese Fragen mit den politischen Punkten Quoren, Wahlrecht, direkte Demokratie und Individualverfassungsbeschwerde verknüpft waren und insoweit keine Gesamtlösung gefunden werden konnte (vgl. S. 13 f. dieses Berichtes).

#### IV. Kommunen

Die Stellung der Kommunen in Nordrhein-Westfalen wird auf Verfassungsebene durch materielle (Artikel 78 Absatz 1 und 2 Verf NW) und finanzielle Regelungen (Artikel 78 Absatz 1 und 2, 79 Satz 2 2. Alt., 78 Absatz 3 Verf NW) determiniert. Die Verfassungskommission befasste sich mit den materiellen Gewährleistungen der kommunalen Selbstverwaltung nur am Rande. Hintergrund war, dass die materiellen Bestimmungen zugunsten der Kommunen von allen Fraktionen grundsätzlich als bewährt angesehen wurden. Insoweit wurde allein gefragt, ob der Grundsatz der Subsidiarität in der Landesverfassung aufgenommen werden solle. Ganz überwiegend thematisierte die Verfassungskommission die finanziellen sowie prozeduralen und prozessualen Fragen der kommunalen Selbstverwaltung. Im Einzelnen ging es damit um folgende Themen:

1. Subsidiarität,
2. Kommunaler Finanzausgleich,
3. Konnexität,
4. Stellung der Kommunen im Gesetzgebungsverfahren,
5. Stellung der Kommunen im verfassungsgerichtlichen Verfahren.

## 1. Subsidiarität

### a) Problemstellung

Nach Artikel 78 Absatz 1 Verf NW sind die Gemeinden und Gemeindeverbände Gebietskörperschaften mit dem Recht der Selbstverwaltung durch ihre gewählten Organe. Nach Artikel 78 Absatz 2 Verf NW sind sie in ihrem Gebiet die alleinigen Träger der öffentlichen Verwaltung, soweit die Gesetze nichts anderes vorschreiben. Nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes für das Land Nordrhein-Westfalen liegt dieser Vorschrift der Subsidiaritätsgedanke zugrunde, wonach jede größere Gemeinschaft nur diejenigen Aufgaben für sich in Anspruch nehmen soll, die die kleinere Gemeinschaft nicht aus eigenen Kräften und in eigener Verantwortung bewältigen kann (VerfGH NW, OVGE 36, 314 <319>). Eine eigenständige Regelung des Subsidiaritätsgedankens bzw. Prinzips kennt die Landesverfassung aber nicht.

### b) Vorschlag

Die Verfassungskommission hat beschlossen:

Die Verfassung wird nicht geändert.

### c) Diskussionsverlauf

Die Sachverständigen haben sich einstimmig gegen die Aufnahme einer eigenständigen Regelung zur Subsidiarität in die Landesverfassung ausgesprochen. Subsidiarität sei vor allem ein politisches Argument. Die Frage, auf welcher Ebene eine Aufgabe am besten erfüllt werden könne, sei nur begrenzt objektivierbar. Die Prüfung, ob eine kleine Einheit eine Aufgabe erledigen könne und deshalb erledigen solle, erfordere so viele politische Vorentscheidungen, dass das Prinzip für die Lösung konkreter organisatorische Probleme nicht hilfreich sei. Auch wäre die Steuerungskraft einer diesbezüglichen Norm gering und hinge davon ab, welche politischen Präferenzen man habe.

### d) Begründung

Die Verfassungskommission spricht sich dafür aus, keine eigenständige Regelung des Subsidiaritätsprinzips in Bezug auf die Gemeinden und Gemeindeverbände in die Landesverfassung aufzunehmen. Der Subsidiaritätsgedanke liegt bereits der Vorschrift des Artikel 78 Absatz 2 Verf NW zugrunde (VerfGH NW, OVGE 36, 314 <319>). Eine darüber hinausgehende eigenständige Normierung hätte keine große Bedeutung und brächte wegen ihrer notwendigen Offenheit keinen rechtlichen Gewinn.

## 2. Kommunalen Finanzausgleich

### a) Problemstellung

Nach Artikel 79 Satz 2 2. Alt. Verf NW ist das Land verpflichtet, im Rahmen seiner finanziellen Leistungsfähigkeit einen übergemeindlichen Finanzausgleich zu gewährleisten. Mit diesem Finanzausgleich sollen Finanzkraftunterschiede, die bei Ausnutzung der kommunalen Ertragszuständigkeiten verbleiben und unangemessen sind, ausgeglichen werden, ohne eine Nivellierung herbeizuführen. Der Finanzausgleich wird dabei allerdings durch die finanzielle Leistungsfähigkeit des Landes begrenzt (sog. Leistungsfähigkeitsvorbehalt). Der sogenannte „Leistungsfähigkeitsvorbehalt“ führt dazu, dass die Höhe des kommunalen Finanzausgleichs ein Stück weit davon abhängig bleibt, wie weit das Land Nordrhein-Westfalen selbst finanziell leistungsfähig ist. Bei den Gemeinden und Gemeindeverbänden wird in diesem Zusammenhang befürchtet, dass durch eine Schuldenbremse die „finanzielle Leistungsfähigkeit“ enger definiert und damit der Anspruch der Kommunen auf eine finanzielle Mindestausstattung vereitelt wird.

### b) Vorschlag

Die Verfassungskommission hat beschlossen:

Die Verfassung wird nicht geändert.

### c) Diskussionsverlauf

Bereits im Rahmen der Behandlung der Schuldenbremse nahm die Verfassungskommission die Frage in den Blick, welche Auswirkungen für die Kommunen durch die Einführung einer Schuldenbremse entstünden. Diese Frage wurde dann nochmals innerhalb des Themenkomplexes Kommunen erörtert und unter dem Gesichtspunkt des Leistungsfähigkeitsvorbehalts spezifiziert. Konkret stellte sich für die Verfassungskommission die Frage, ob der Leistungsfähigkeitsvorbehalt in Artikel 79 Satz 2 2. Alt. Verf NW gestrichen werden sollte. Die kommunalen Spitzenverbände forderten vor dem Hintergrund der Schuldenbremse eine Streichung des Leistungsfähigkeitsvorbehalts. Aus Artikel 28 Absatz 2 GG folge ein Anspruch auf eine finanzielle Mindestausstattung. Die Schuldenbremse führe dazu, dass dieser Anspruch unbeachtet bleibe. Auch der Sache nach sei der Bezug auf die „finanzielle Leistungsfähigkeit“ des Landeshaushalts verfehlt. Denn das Land habe es in der Hand, wie es sich hinsichtlich seiner Aufgaben aufstelle und könne auf diesem Wege seine finanzielle Leistungsfähigkeit mitbestimmen. Dies sei mit der Situation der Gemeinden und Gemeindeverbände nicht vergleichbar. Diese müssten die ihnen übertragenen Aufgaben erfüllen. Das funktioniere nur, wenn es für die Gemeinde und Gemeindeverbände einen unantastbaren Kern der finanziellen Ausstattung gebe.

Dem traten die Sachverständigen weitgehend entgegen. Im Kern würde mit einer Streichung des Leistungsfähigkeitsvorbehalts vom Land Unmögliches verlangt. Das Land habe - auch

im Vergleich mit den Kommunen - kaum Möglichkeiten auf der Einnahmeseite zusätzliche Verteilungsmasse zu generieren. Dass es den Gemeinden und Gemeindeverbänden Aufgaben auferlegen könne, sei Ausdruck demokratisch legitimierter Herrschaft und rechtfertige keine Sonderbehandlung dieser gegenüber anderen Kräften, wie etwa den Universitäten und Industrie- und Handelskammern. Im Vergleich zu solchen Kräften befänden sich die Gemeinden und Gemeindeverbände vielmehr jetzt schon in einer verfassungsrechtlich privilegierten Situation, da ihnen verfassungsrechtliche Garantien zustünden. Ein Sachverständiger schloss sich hingegen der Position der kommunalen Spitzenverbände an. Wenn das Land die Aufgaben mitpräge, müsse es sie auch bezahlen. So bestehe ein Anreiz, Standards und Aufgaben zurückzuführen. Eine Mindestbedarfsausstattung wäre auch keine fixe Quote, sondern etwas was sich im Zeitablauf ändern könne. Es könne nicht sein, dass die Verschuldung der Länder auf die Gemeinden bzw. Gemeindeverbände abgewälzt werde.

d) Begründung

Die Verfassungskommission plädiert gegen eine Streichung des Leistungsfähigkeitsvorbehalts in Artikel 79 Satz 2 2. Alt. Verf NW. Maßgeblich hierfür ist, dass der Leistungsfähigkeit des Landes wegen der Einbindung der Gemeinden in das gesamtwirtschaftliche Gefüge der öffentlichen Haushalte wesentliche Bedeutung zukommt. Die Finanzausstattung, die den Gemeinden zur Gewährleistung der Selbstverwaltung bereitzustellen ist, kann nicht losgelöst von der finanziellen Lage des Landes allein nach den Bedürfnissen der örtlichen Gemeinschaft festgesetzt werden. Weil die Gemeinden über die ihnen zukommenden Zuweisungen mit dem Land und auch mit dem Bund in einem allgemeinen Steuerverbund zusammengeschlossen sind und auch das Land zur Erfüllung seiner eigenen Aufgaben auf Mittel aus diesem Verbund angewiesen ist, muss trotz des hohen Stellenwertes der Selbstverwaltungsgarantie die Höhe der gemeindlichen Finanzausstattung auch unter angemessener Berücksichtigung des finanziellen Bedarfs und der Haushaltssituation des Landes bestimmt werden (VerfGH NW, OVG 47, 249 <252>; 40, 300 <303 f.>).

### 3. Konnexität

#### a) Problemstellung

Nach Artikel 78 Absatz 3 Verf NW kann das Land die Gemeinden oder Gemeindeverbände durch Gesetz oder Rechtsverordnung zur Übernahme und Durchführung bestimmter öffentlicher Aufgaben verpflichten, wenn dabei gleichzeitig Bestimmungen über die Deckung der Kosten getroffen werden. Führt die Übertragung neuer oder die Veränderung bestehender und übertragbarer Aufgaben zu einer wesentlichen Belastung der davon betroffenen Gemeinden oder Gemeindeverbände, ist dafür durch Gesetz oder Rechtsverordnung aufgrund einer Kostenfolgeabschätzung ein entsprechender finanzieller Ausgleich für die entstehenden notwendigen, durchschnittlichen Aufwendungen zu schaffen. Der Aufwendungsersatz soll pauschaliert geleistet werden. Wird nachträglich eine wesentliche Abweichung von der Kostenfolgeabschätzung festgestellt, wird der finanzielle Ausgleich für die Zukunft angepasst. Das Nähere regelt ein Gesetz; darin sind die Grundsätze der Kostenfolgeabschätzung festzulegen.

Die Regelung führt im Einzelnen zu verschiedenen Fragestellungen. Dazu gehören:

- Die Regelung erfasst nur Aufgabenübertragungen durch das Land nach Inkrafttreten der Vorschrift im Jahr 2004. Für Aufgabenübertragungen vor diesem Zeitpunkt (sog. Altaufgaben), erfolgt kein Konnexitätsausgleich. Die Regelung greift damit auch nicht, wenn bundes- oder europarechtlich motivierte Aufgabenübertragungen durch das Land vor 2004 erfolgt sind, der *Bundes- oder Gemeinschaftsgesetzgeber* dann aber nach 2004 den Inhalt der übertragenen Aufgaben ausweitet (VerfGH NW, NVwZ 2015, 368 <370 ff.>).
- Die Konnexitätsregelung ist daran geknüpft, dass die vom Land ausgehende Verpflichtung zur Durchführung bzw. Übernahme bestimmter öffentlicher Aufgaben durch Gesetz oder Verordnung erfolgt. Erfasst wird mithin nicht die Verpflichtung zur Durchführung bzw. Übernahme öffentlicher Aufgaben durch Verwaltungsvorschriften.
- Nach Artikel 78 Absatz 3 Satz 4 Verf NW wird der finanzielle Ausgleich „für die Zukunft“ angepasst, wenn nachträglich eine wesentliche Abweichung von der Kostenfolgeabschätzung festgestellt wird. Ein Belastungsausgleich für die Vergangenheit scheidet aus (fehlende „Rückwirkung“ des Belastungsausgleichs).

#### b) Vorschlag

Die Verfassungskommission hat sich auf keinen Vorschlag verständigen können.

#### c) Diskussionsverlauf

Aufgrund des Einsetzungsbeschlusses und vor dem Hintergrund, dass die kommunalen Spitzenverbände durchgreifende Änderungen der Konnexitätsvorschriften forderten, hat sich die Verfassungskommission ausführlich mit der Vorschrift des Artikel 78 Absatz 3 Verf NW

befasst. Die Sachverständigen beantworteten die aufgeworfenen Konnexitätsfragen uneinheitlich. Im Einzelnen:

Die kommunalen Spitzenverbände forderten eine Erstreckung der Regelung auf die bundes- und europarechtliche Änderung von vor 2004 landesrechtlich übertragener Aufgaben. Denn auch solche Änderungen belasteten die Gemeinden bzw. Gemeindeverbände. Die Länder seien auch für diese Belastungen auch verantwortlich, denn sie wirkten - anders als die Gemeinden oder Gemeindeverbände - an der Gesetzgebung des Bundes über den Bundesrat mit. Die Sachverständigen äußerten sich überwiegend zurückhaltend. Grundsätzlich bestehe kein Änderungsbedarf. Es würde aber in das motivatorische Gesamtbild hineinpassen, auch in dieser Hinsicht die Konnexitätsklausel zugunsten der Gemeinden abzusichern. Denn der Bund dürfe nach Artikel 84 Absatz 1 Satz 7 GG zwar den Kommunen keine neuen Aufgaben mehr übertragen, bei den Altaufgabe könne er aber die als Bundesrecht fortgeltenden Regelungen in einem noch nicht abschließend geklärten Umfang verändern. Ein Sachverständiger lehnte eine Änderung sogar ab: Es sei nicht einzusehen warum das Land für etwas zahlen solle, was Europa oder der Bund verursacht habe.

Die kommunalen Spitzenverbände forderten eine Erstreckung der Regelung auf Fälle, in denen den Gemeinde bzw. Gemeindeverbänden durch die Änderung von Verwaltungsvorschriften Mehrbelastungen entstünden. Die Sachverständigen lehnten hingegen eine diesbezügliche Änderung grundsätzlich ab. Soweit es um zugrunde liegende „Altaufgaben“ gehe - die von der Vorschrift nicht erfasst seien - sei unklar, weshalb Verwaltungsvorschriften in Bezug auf „Altaufgaben“ relevant sein sollten. Für „Neuaufgaben“ gelte Artikel 78 Absatz 3 Satz 4 Verf NW.

Die kommunalen Spitzenverbände sprachen sich dafür aus, auch eine Rückwirkung des Konnexitätsausgleichs - und zwar für beide Seiten - vorzusehen. Weiter solle die Möglichkeit eines nachgelagerten Kostenermittlungsverfahrens geschaffen werden. Überwiegend sahen auch hier die Sachverständigen keinen Änderungsbedarf. Ein Sachverständiger pflichtete den Spitzenverbänden jedoch bei. Die bisherige Regelung setzte den Anreiz, Kosten anfangs niedrig anzusetzen und erschwere Einigungen im Gesetzgebungsverfahren, da die Fehleinschätzungsrisiken einseitig bei den Kommunen lägen. Eine Änderung führe damit auch zu einer Entlastung von Diskussionen im Gesetzgebungsverfahren.

Bei alledem hob ein Sachverständiger hervor, dass die Regelung des Artikel 78 Absatz 3 Verf NW im Vergleich mit anderen Bundesländern eine vorbildliche Regelung darstelle, die einen sehr hohen Detaillierungsgrad aufweise. Wenn man die Lehrbuchliteratur für andere Verfassungen durchgehe, werde Nordrhein-Westfalen mit dem dazu ausgearbeiteten Material und der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs immer als „Leitland“ zitiert. Dem stimmten andere Sachverständige zu: Im Ländervergleich habe Nordrhein-Westfalen wohl die elaborierteste und auch kommunalfreundlichste Regelung.

d) Begründung

Die Verfassungskommission hat bezüglich der Konnexitätsvorschriften aus unterschiedlichen Gründen keinen Vorschlag beschlossen. Grundsätzlich waren alle Fraktionen der Auffassung, dass sich das - erst seit 2004 bestehende - Konnexitätsprinzip bewährt hat, zumal es in der Rechtsprechung bislang mehrfach konkretisiert wurde. Weitgehendes Einvernehmen zwischen den Fraktionen bestand weiter darin, dass in zwei Punkten kein Handlungsbedarf besteht:

Soweit es um eine Erstreckung der Regelung auf die bundes- und europarechtliche Änderungen von vor 2004 landesrechtlich übertragener Aufgaben geht, ist keine Verfassungsänderung veranlasst. Zwar hat der Verfassungsgerichtshof diesbezüglich jüngst in einer Entscheidung das Vorliegen einer Schutzlücke konstatiert. Jedoch ist nicht ersichtlich, dass diese Schutzlücke durch eine Detailregelung gerade für dieses Problem geschlossen werden müsste.

Auch eine Erstreckung der Regelung auf Verwaltungsvorschriften oder gar einzelne Weisungen ist abzulehnen. Die grundlegenden Pflichten und Rechte der Gemeinden und Gemeindeverbände werden durch Gesetz und Verordnung normiert und hierfür ist ein Konnexitätsausgleich eben durch Gesetz oder Verordnung vorgesehen. Für die unter dem Rang von Gesetz und Verordnung stehenden Verwaltungsvorschriften ist ein Konnexitätsausgleich hingegen schon deshalb abzulehnen, da er dann - dem Rangverhältnis entsprechend - ebenfalls durch Verwaltungsvorschriften erfolgen müsste. Dies macht deutlich, dass es insoweit um einen nicht veranlassten Ausgleich von Einzelbelastungen gehen würde.

Hinsichtlich der Frage, ob in Artikel 78 Absatz 3 Satz 4 Verf NW die Wörter „für die Zukunft“ gestrichen werden sollten - womit die Möglichkeit eröffnet würde, einen rückwirkenden Konnexitätsausgleich zuzulassen - gingen die Auffassungen der Fraktionen auseinander, so dass die notwendige Zweidrittelmehrheit für eine Verfassungsänderung nicht gefunden werden konnte. Zwei Fraktionen traten dafür ein, diese Wörter zu streichen um so einen rückwirkenden Konnexitätsausgleich für einen bestimmten Zeitraum zuzulassen. Damit könnte das Gesetzgebungsverfahren, in dem die öffentlichen Aufgaben übertragen werden, von Diskussionen entlastet werden. Zwei weitere Fraktionen lehnten diesbezüglich eine Verfassungsänderung ab. Denn die Möglichkeit einer - gar zeitlich unbegrenzten - Rückwirkung des Konnexitätsausgleichs würde zu Rechtsunsicherheit und zu dauerhaften Streitigkeiten führen.

#### 4. Stellung der Kommunen im Gesetzgebungsverfahren

##### a) Problemstellung

Von Verfassung wegen sind die Kommunen im Gesetzgebungsverfahren - über die kommunalen Spitzenverbände - bei Konnexitätsfragen zu beteiligen (Art. 78 Absatz 3 Satz 5 Verf NW). Weitere Beteiligungsrechte der Kommunen gibt es sich auf Geschäftsordnungsebene. § 35 Absatz 2 der Gemeinsamen Geschäftsordnung für die Ministerien des Landes Nordrhein-Westfalen - GGO - regelt u.a. folgendes:

„Gesetze, Verordnungen sowie Verwaltungsvorschriften, die die Belange der Gemeinden und Gemeindeverbände allgemein und wesentlich berühren, sollen den auf Landesebene bestehenden kommunalen Spitzenverbänden möglichst frühzeitig zugeleitet werden;....“

Für das parlamentarische Verfahren gilt § 58 GO LT. Die Vorschrift sieht u.a. folgendes vor:

„(1) Berät ein Ausschuss Gesetzentwürfe, Entwürfe von Staatsverträgen oder Entwürfe zustimmungspflichtiger Rechtsverordnungen der Landesregierung oder eines Mitglieds der Landesregierung und sind davon wesentliche Belange der Gemeinden und Gemeindeverbände berührt, ist den kommunalen Spitzenverbänden rechtzeitig vor der Beschlussfassung Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben....“

Im Zusammenhang mit der Stellung der Kommunen im Gesetzgebungsverfahren stellt sich die Frage, ob die Regelungen der GGO bzw. der GO LT NW ganz oder teilweise in Verfassungsrecht überführt werden sollen. Entsprechende verfassungsrechtliche Regelungen gibt es in verschiedenen Bundesländern (z.B. Baden-Württemberg, Bayern und Niedersachsen).

##### b) Vorschlag

Die Verfassungskommission hat sich auf keinen Vorschlag verständigen können.

##### c) Diskussionsverlauf

Aufgrund der Forderungen der kommunalen Spitzenverbände, dass ihr Beteiligungsrecht in der Landesverfassung im Rahmen einer Generalklausel verankert werden solle, hat sich die Verfassungskommission mit genannter Problemstellung beschäftigt. Die kommunalen Spitzenverbände machten dabei geltend, dass die Verankerung ihres Beteiligungsrechts der Verfassungsrechtslage in sieben von 13 Bundesländern entspreche und ein klarer Ausweis für Kommunalfreundlichkeit wäre. Dem traten die Sachverständigen mehrheitlich entgegen. Im Gesetzgebungsverfahren finde bereits jetzt eine informale Beteiligung der Gemeinden

bzw. Kreise über ihre Verbände statt. Eine Konstitutionalisierung sei abzulehnen. Ungeachtet dessen, dass die Kommunen Staatsgewalt ausübten, kommt ihnen im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens keine besondere Stellung zu. Sie seien wie jede andere Gruppe zu behandeln, andere Gruppen hätten aber kein Anhörungsrecht. Schließlich würde eine Konstitutionalisierung von Anhörungsrechten das sachwidrige Risiko schaffen, dass ein Gesetz (allein) aus formellen Gründen aufgehoben werde.

d) Begründung

Die Mitglieder der Verfassungskommission befassten sich nach der Anhörung auch mit der Frage, ob ein allgemeines kommunales Beteiligungsrecht - über die Spitzenverbände - in der Verfassung verankert werden solle. Die Fraktionen nahmen dabei unterschiedliche Standpunkte ein:

Einige Fraktionen machten deutlich, dass sie für eine verbesserte Stellung der Kommunen im Gesetzgebungsverfahren offen seien. Eine diesbezügliche Verbesserung der Stellung der Kommunen könne, insbesondere wenn man die kommunalen Spitzenverbände als Repräsentanten der kommunalen Familie berücksichtige, auch bezogen auf die Symbolkraft und die Vertrauenswirkung in beide Richtungen ein Signal sein.

Andere Fraktionen hoben hingegen hervor, dass man sich immer wieder der Frage stellen müsse, wie viel Symbolik eine Landesverfassung vertrage. Denn bei den Beteiligungsrechten der Kommunen rede man tatsächlich eher von Symbolik als von materiellen Änderungen.

Eine Einigung auf die erforderliche Zweidrittelmehrheit kam nicht zustande.

## 5. Stellung der Kommunen im verfassungsgerichtlichen Verfahren

### a) Problemstellung

Die Stellung der Kommunen im verfassungsgerichtlichen Verfahren ergibt sich aus Artikel 75 Nr. 4 Verf NW. Danach entscheidet der Verfassungsgerichtshof auch in sonstigen durch Gesetz zugewiesenen Fällen. Einen solchen durch Gesetz zugewiesenen Fall regelt § 52 Absatz 1 des Gesetzes über den Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen (VerfGHG NW). Danach können Gemeinden und Gemeindeverbände die Verfassungsbeschwerde mit der Behauptung erheben, dass Landesrecht die Vorschriften der Landesverfassung über das Recht der Selbstverwaltung verletze. Damit ergibt sich die Stellung der Kommunen im verfassungsgerichtlichen Verfahren letztlich aus dem einfachen Recht. Fraglich ist, ob die Regelung des § 52 Absatz 1 VerfGHG NW in Verfassungsrang gehoben werden sollte.

### b) Vorschlag

Die Verfassungskommission hat ich auf keinen Vorschlag verständigen können.

### c) Diskussionsverlauf

Mit der Frage einer verfassungsunmittelbaren Verankerung der Kommunalverfassungsbeschwerde hat sich die Verfassungskommission deshalb beschäftigt, da diese Thematik nicht nur im Rahmen der Sachverständigenanhörung zu den Kommunen, sondern auch im Rahmen der Anhörung zu dem Themenbereich Verfassungsgerichtshof von den Sachverständigen thematisiert wurde.

Einige Sachverständige sprachen sich dafür aus, die Kommunalverfassungsbeschwerde auf Verfassungsebene zu verankern. So werde der materielle und der prozessuale Schutz von der Normebene her in Einklang gebracht und die praktische Bedeutung der Kommunalverfassungsbeschwerde richtig verortet.

Andere Sachverständige äußerten sich hingegen zurückhaltend. Die lediglich einfachrechtliche Verankerung der kommunalen Verfassungsbeschwerde habe bislang zu keinen Problemen geführt. Rechtsschutzgewinne würden mit einer Konstitutionalisierung nicht erzielt.

### d) Begründung

Die Verfassungskommission hat keinen Vorschlag beschlossen.

Die einen Fraktionen sprachen sich dafür aus, die Kommunalverfassungsbeschwerde auf Verfassungsebene zu heben. Damit solle allgemein der Bedeutung der Kommunen Rechnung getragen werden. Andere Fraktionen sprachen sich jedoch gegen eine Verankerung der Kommunalverfassungsbeschwerde in der Verfassung aus. Eine solche Verankerung habe in der Sache nur symbolischen Wert, Rechtsschutzgewinne würden nicht erreicht.

Eine Einigung auf die erforderliche Zweidrittelmehrheit kam nicht zustande.

## V. Verfassungsgerichtshof

Im ersten Halbjahr 2015 wendete sich die Verfassungskommission auch dem Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen zu. Die Verfassungskommission befasste sich mit fünf Fragen zum Verfassungsgerichtshof:

1. Einführung einer Individualverfassungsbeschwerde zum Verfassungsgerichtshof,
2. Senkung des Quorums für die abstrakte Normenkontrolle,
3. Schaffung sonstiger Zuständigkeiten des Verfassungsgerichtshofs,
4. Zusammensetzung des Verfassungsgerichtshofs,
5. Einführung der Möglichkeit eines Sondervotums am Verfassungsgerichtshof.

Mit der Frage der Einführung einer Kommunalverfassungsbeschwerde auf Verfassungsebene hatte sich die Kommission bereits im Abschnitt "Kommunen" beschäftigt. Die Senkung des Quorums für die abstrakte Normenkontrolle war bereits im Zusammenhang mit den Fragen nach einer Absenkung des Quorums für die Einsetzung von Untersuchungsausschüssen bzw. für die Einberufung des Landtags erörtert worden (vgl. I, 12. und 13.).

Der Themenkomplex begann damit, dass am 11. Mai 2015 eine Sachverständigenanhörung zu den genannten Themen erfolgte, vorbereitet wurde sie durch Stellungnahmen der Sachverständigen. Begleitend zu der Tätigkeit der Verfassungskommission fand am 9. Juni 2015 ein Symposium statt, das von der Präsidentin des Landtags NRW und der Präsidentin des Verfassungsgerichtshofs für das Land NRW organisiert wurde. Das Thema war: „Rechtsschutz vor dem Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein Westfalen: Einführung einer Individualverfassungsbeschwerde - Pro und Contra“. In der 13. Sitzung der Verfassungskommission am 15. Juni 2015 erfolgte die Aussprache der Fraktionen zum dem Thema Verfassungsgerichtshof.

## 1. Individualverfassungsbeschwerde

### a) Problemstellung

Der Begriff der „Individualverfassungsbeschwerde“ wird durch Artikel 93 Nr. 4a GG, §§ 13 Nr. 8a, 90 ff. des Gesetzes über das Bundesverfassungsgericht (BVerfGG) geprägt. Danach hat jedermann das Recht mit der Behauptung, durch die öffentliche Gewalt in einem seiner Grundrechte oder in einem seiner grundrechtsgleichen Rechte verletzt zu sein, Verfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht zu erheben. Dementsprechend sind auch Individualverfassungsbeschwerden zu den Verfassungsgerichten der Länder denkbar. Sie beziehen sich dann auf die Behauptung durch die öffentliche Gewalt in einem seiner *Landesgrundrechte* oder in einem seiner *landesrechtlich* gewährleisteten grundrechtsgleichen Rechte verletzt zu sein. In Nordrhein-Westfalen und in fünf weiteren Bundesländern gibt keine solche Individualverfassungsbeschwerde zu den jeweiligen Verfassungsgerichten der Länder. Hingegen findet sich in elf Bundesländern die Möglichkeit der Erhebung einer Landesverfassungsbeschwerde zum jeweiligen Landesverfassungsgericht.

### b) Vorschlag

Die Verfassungskommission hat sich auf keinen Vorschlag verständigen können.

### c) Diskussionsverlauf

Die Einführung einer Individualverfassungsbeschwerde zum Verfassungsgerichtshof wurde im Landtag seit Inkrafttreten der Landesverfassung immer wieder diskutiert. In anderen Bundesländern wurde gerade in jüngerer Zeit die Individualverfassungsbeschwerde eingeführt und in den Landtagen von Schleswig-Holstein und Niedersachsen wurde bzw. wird darüber gesprochen, ob sie eingeführt werden soll. In der Sachverständigenanhörung vom 11. Mai 2015 sprachen sich die Sachverständigen überwiegend für die Einführung aus, ein Sachverständiger äußerte sich hingegen ablehnend.

### d) Begründung

In der Verfassungskommission wurde sowohl darüber diskutiert, ob überhaupt eine Verfassungsbeschwerde zum Landesverfassungsgericht eingeführt werden solle, als auch darüber, wie eine solche Verfassungsbeschwerde aussehen könne. Dabei wurden drei Varianten erörtert:

- Einführung einer Individualverfassungsbeschwerde, mit der die Verletzung der grundrechtlichen Gewährleistungen der Landesverfassung gerügt werden kann, die über die grundrechtlichen Gewährleistungen des Grundgesetzes hinausgehen.
- Einführung einer Individualverfassungsbeschwerde insoweit, als es um die Rüge der Grundrechtsverletzung bei dem Vollzug von Landesrecht geht.

- Einführung eine Individualverfassungsbeschwerde insoweit, als nicht Verfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht erhoben wurde oder wird.

Eine Verständigung zwischen den Fraktionen konnte nicht gefunden werden, da dieser Punkt mit den politischen Punkten Quoren, Wahlrecht, direkte Demokratie und der Schuldenbremse verknüpft war und insoweit keine Gesamtlösung gefunden werden konnte (vgl. S. 13 f. dieses Berichtes).

## 2. Quorum für die abstrakte Normenkontrolle

### a) Problemstellung

Nach Artikel 75 Nummer 3 Verf NW kann der Verfassungsgerichtshof angerufen werden, um im Wege der abstrakten Normenkontrolle die Vereinbarkeit von Landesrecht mit der Landesverfassung zu klären. Antragsberechtigt sind die Landesregierung oder ein Drittel der Mitglieder des Landtags. Der Bund und andere Bundesländer kennen hingegen geringere Quoren von einem Viertel der Mitglieder des Bundestages bzw. der Landtage (vgl. BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 3. Mai 2016 - 2 BvE 4/14 -, Rn. 95 ff.).

### b) Vorschlag

Die Verfassungskommission hat sich auf keinen Vorschlag verständigen können.

### c) Diskussionsverlauf

In der Sachverständigenanhörung vom 11. Mai 2015 sprachen sich die Sachverständigen überwiegend für eine Absenkung bzw. Veränderung des Quorums für eine abstrakte Normenkontrolle aus, ein Sachverständiger lehnte hingegen eine Absenkung des Quorums ab.

### d) Begründung

Die Verfassungskommission befasste sich in ihrer Sitzung vom 15. Juni 2015 mit der Frage des Quorums für die abstrakte Normenkontrolle. Teilweise wurde eine Absenkung des Quorums gefordert, teilweise wurde sie aber auch abgelehnt. Bislang sei es zu keinen Problemen mit dem bisherigen Quorum gekommen.

Eine Lösung zwischen den Fraktionen konnte nicht gefunden werden, da dieser Punkt mit den politischen Punkten Quorum für die Einsetzung von Untersuchungsausschüssen und die Einberufung des Landtags, Wahlrecht, direkte Demokratie, Schuldenbremse und Individualverfassungsbeschwerde verknüpft war und insoweit keine Gesamtlösung gefunden werden konnten (vgl. S. 13 f. dieses Berichtes).

### 3. Sonstige Zuständigkeiten des Verfassungsgerichtshofs

#### a) Problemstellung

Nach Artikel 75 Verf NW entscheidet der Verfassungsgerichtshof über Wahlverbot, Wahlprüfung und Ministeranklage (Nr. 1), über die Auslegung der Verfassung aus Anlass von Streitigkeiten über den Umfang der Rechte und Pflichten eines obersten Landesorgans oder anderer Beteiligter, die durch diese Verfassung oder in der Geschäftsordnung eines obersten Landesorgans mit eigenen Rechten ausgestattet sind (Nr. 2), bei Meinungsverschiedenheiten oder Zweifeln über die Vereinbarkeit von Landesrecht mit dieser Verfassung auf Antrag der Landesregierung oder eines Drittels der Mitglieder des Landtags (Nr. 3) und in sonstigen durch Gesetz zugewiesenen Fällen (Nr. 4).

In diesem Zusammenhang diskussionswürdig ist die Einführung einer sogenannten Nichtanerkennungsbeschwerde (Beschwerde von Vereinigungen gegen ihre Nichtanerkennung als Partei). Vergleichsmaßstab ist dabei Artikel 93 Absatz 1 Nr. 4c GG. Danach entscheidet das Bundesverfassungsgericht über Beschwerden von Vereinigungen gegen ihre Nichtanerkennung als Partei für die Bundestagswahl. Hintergrund dieser 2012 in das Grundgesetz eingefügten Regelung war, dass es vor Einführung dieser Regelung der Wahl vorgelagerten Rechtsschutz einer (vermeintlich) gegenüber der Versagung ihrer Anerkennung als Partei verletzten Vereinigung nicht gab. Für den nachgelagerten Rechtsschutz stand nur das Mittel der Wahlprüfungsbeschwerde zur Verfügung. Wird einer Partei zu Unrecht vor der Wahl die Anerkennung versagt, wäre eine Wahlprüfungsbeschwerde erfolgreich und es läge auch ein erheblicher Wahlfehler vor, der die Wiederholung der Wahl wahrscheinlich machen würde. Diese Problematik besteht im Land fort.

#### b) Vorschlag

Die Verfassungskommission schlägt mit Zweidrittelmehrheit vor, die Verfassung wie folgt zu ändern:

#### **Artikel 75**

Der Verfassungsgerichtshof entscheidet:

1. in den Fällen der Artikel 32, 33,
2. über die Auslegung der Verfassung aus Anlaß von Streitigkeiten über den Umfang der Rechte und Pflichten eines obersten Landesorgans oder anderer Beteiligter, die durch diese Verfassung oder in der Geschäftsordnung eines obersten Landesorgans mit eigenen Rechten ausgestattet sind,
3. bei Meinungsverschiedenheiten oder Zweifeln über die Vereinbarkeit von Landesrecht mit dieser Verfassung auf Antrag der Landesregierung oder eines Drittels der Mitglieder des Landtags,

- |                                                                                                                                                                                      |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>4. <u>über Beschwerden von Vereinigungen gegen ihre Nichtanerkennung als Partei für die Wahl zum Landtag,</u></p> <p>5. <u>in sonstigen durch Gesetz zugewiesenen Fällen.</u></p> |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

c) Diskussionsverlauf

Die Verfassungskommission beschäftigte sich mit der genannten Frage aufgrund des Umstands, dass sie im Verlauf der Kommissionsarbeit von den Fraktionen aufgeworfen wurden. Die Präsidentin des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen hat darauf hingewiesen, dass nach dem Vorbild von Artikel 93 Absatz 1 Nr. 4c GG eine Beschwerde von Vereinigungen gegen ihre Nichtanerkennung als Partei für die Landtagswahl eingeführt werden könne, um über die derzeit erst nach der Wahl zulässige Wahlprüfungsbeschwerde hinaus Rechtsschutz vor der Wahl zu eröffnen.

d) Begründung

Die Verfassungskommission spricht sich dafür aus, nach dem Vorbild von Artikel 93 Absatz 1 Nr. 4c GG eine Beschwerde von Vereinigungen gegen ihre Nichtanerkennung als Partei für die Landtagswahl einzuführen. Denn derzeit steht diesen Vereinigungen kein Rechtsbehelf vor, sondern nur einer nach der Wahl - nämlich die Wahlprüfungsbeschwerde - offen. Eine erfolgreiche Wahlprüfungsbeschwerde in dieser Konstellation kann aber - da sich die Nichtanerkennung eine Partei unter Umständen auf eine Mandatsverteilung auswirkt kann - zur Folge haben, dass die Wahl wiederholt werden muss. Mithin spricht alles für die Einführung der Nichtanerkennungsbeschwerde: Die Vereinigung kann einerseits umgehend klären lassen, ob sie eine Partei ist oder nicht, andererseits wird durch die Beschwerde vermieden, dass nach der ggf. erfolgreichen Durchführung eines Wahlprüfungsverfahrens unter Umständen eine Wahl wiederholt werden muss.

#### 4. Zusammensetzung des Verfassungsgerichtshofs

##### a) Problemstellung

Nach Artikel 76 Absatz 1 Verf NW besteht der Verfassungsgerichtshof aus dem Präsidenten des Oberverwaltungsgerichts, den beiden lebensältesten Oberlandesgerichtspräsidenten des Landes und vier vom Landtag auf die Dauer von sechs Jahren gewählten Mitgliedern, von denen die Hälfte die Befähigung zum Richteramt oder zum höheren Verwaltungsdienst haben muss. Nach Artikel 76 Absatz 3 Verf NW bestimmt das Nähere das Gesetz. Diese Bestimmungen bzw. das Gesetz über den Verfassungsgerichtshof für Land Nordrhein-Westfalen werfen folgende Fragen auf:

- In Nordrhein-Westfalen sind der Präsident des Oberverwaltungsgerichts und die beiden lebensältesten Oberlandesgerichtspräsidenten des Landes „geborene Verfassungsrichter“, d.h. sie „sind“ Verfassungsrichter und werden nicht gewählt. Vergleichbare Regelungen - d.h. Regelungen, in denen es „geborene“ (und nicht gewählte) Verfassungsrichter gibt - finden sich in Bremen und Rheinland-Pfalz. In den übrigen Bundesländern werden alle Verfassungsrichter von den Landtagen gewählt.
- Nordrhein-Westfalen hat sieben Verfassungsrichter. In den anderen Bundesländern schwankt die Gesamtanzahl der Richter an den Landesverfassungsgerichten zwischen sieben und elf Richtern wobei am häufigsten eine Besetzung mit neun Richtern festzustellen ist.
- Von den vier Wahlmitgliedern des Verfassungsgerichtshofs müssen zwei die Befähigung zum Richteramt oder zum höheren Verwaltungsdienst haben. Zwei Mitglieder des Verfassungsgerichtshofs können mithin auch Nichtjuristen sein, die konkrete berufliche Tätigkeit der Wahlmitglieder (Professoren, Rechtsanwälte u.ä.) ist im Übrigen unerheblich. In vielen der anderen Bundesländer kann ein Teil der Landesverfassungsrichter aus Nichtjuristen bestehen, ein Teil soll die Befähigung zum Richteramt besitzen und ein Teil soll aus Berufsrichtern bestehen. Daneben findet sich in den anderen Bundesländern unterschiedliche Regelungen (Z.B. kann in Schleswig-Holstein nur gewählt werden, wer die Befähigung zum Richteramt hat).
- In Nordrhein-Westfalen muss der Verfassungsgerichtshof drei Berufsrichter haben (die sog. „geborenen“ Richter). In anderen Bundesländern ist der obligatorische Einsatz von Berufsrichtern als Landesverfassungsrichter - unter Abkoppelung vom Status als „geborene“ Richter - unterschiedlich geregelt. Im absoluten Regelfall wird vorgeschrieben, dass ein bestimmter *Anteil* der Landesverfassungsrichter Berufsrichter sein muss.
- In Nordrhein-Westfalen werden die Wahlmitglieder des Verfassungsgerichtshofs auf sechs Jahre gewählt. Die Amtsdauer der Landesverfassungsrichter in anderen Bundesländern liegt zwischen fünf und zwölf Jahren, wobei sie in Zusammenhang mit dem nächsten Punkt - der Möglichkeit der Wiederwahl - steht.

- In Nordrhein-Westfalen (wie Gesagt: Amtsdauer sechs Jahre) ist eine Wiederwahl zulässig, und zwar auch eine mehrfache (so auch Baden-Württemberg, Bayern, Bremen, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt). Andere Bundesländer kennen Regelungen die keine bzw. nur eine einmalige Wiederwahl zulassen.
- Nordrhein-Westfalen kennt - anders als der Bund (§ 4 Absatz 4 BVerfGG) - keine Regelung zur Fortführung der Amtsgeschäfte, falls bei Ablauf der Wahlperiode eines „alten“ Verfassungsrichters der „neue“ Verfassungsrichter für den Verfassungsgerichtshof nicht fristgerecht gewählt worden ist.
- Nach § 4 Absatz 2 VerfGHG NW gilt für die Wahl der Verfassungsrichter: Einigen sich nicht mindestens zwei Drittel der Mitglieder des Landtages auf einen gemeinsamen Vorschlag für die Wahl, so sind zunächst in jedem Wahlgang zwei Mitglieder zu wählen. Jeder Abgeordnete kann seine Stimme in diesem Fall in jedem Wahlgang nur für einen Kandidaten abgeben. Gewählt sind die beiden Kandidaten, die die meisten Stimmen erhalten. Steht nur ein Wahlmitglied oder Vertreter zur Wahl, so ist gewählt, wer die meisten Stimmen erhalten hat. Im Bund und in den meisten anderen Bundesländern werden hingegen die Verfassungsrichter durchgängig mit einer „echten“ 2/3 - Mehrheit gewählt.

#### b) Vorschlag

Die Verfassungskommission schlägt mit Zweidrittelmehrheit vor, die Verfassung wie folgt zu ändern:

#### **Artikel 76**

(1) Der Verfassungsgerichtshof setzt sich zusammen aus dem Präsidenten, dem Vizepräsidenten und aus fünf weiteren Mitgliedern. Die Mitglieder werden durch sieben stellvertretende Mitglieder persönlich vertreten.

(2) Die Mitglieder und ihre Stellvertreter werden vom Landtag ohne Aussprache mit Zweidrittelmehrheit auf die Dauer von zehn Jahren gewählt. Wiederwahl ist ausgeschlossen. Sie müssen die Befähigung zum Richteramt haben. Drei Mitglieder und ihre Stellvertreter müssen Berufsrichter sein.

(3) Das Nähere bestimmt das Gesetz.

#### c) Diskussionsverlauf

Die Sachverständigen haben sich in der Anhörung vom 11. Mai 2015 zu den Fragen der Besetzung des Verfassungsgerichtshofs umfangreich geäußert. Im Einzelnen:

Änderungen hinsichtlich der geborenen Mitglieder des Verfassungsgerichtshofs wurden von den Sachverständigen unterschiedlich beurteilt. Ein Sachverständiger wies darauf hin, dass

Unterschiede in der Legitimation zwischen den geborenen und den gewählten Verfassungsrichtern bestünden, die nicht mehr zeitgemäß seien. Im Übrigen sei es eigentümlich, dass in einem Fachgericht für Verfassungsrecht gerade die beiden lebensältesten OLG - Präsidenten Verfassungsrichter seien. Ein anderer Sachverständiger fand hingegen an den geborenen Mitgliedern des Verfassungsgerichtshofs nichts zu beanstanden. Dass die Bestellung der geborenen Mitglieder des Verfassungsgerichtshofs durch die vom Landtag aufgrund der Wahl des Ministerpräsidenten demokratisch legitimierte Landesregierung an Defiziten hinsichtlich der personellen Legitimation leide, sei nicht erkennbar. Auch das Grundgesetz sehe für das Bundesverfassungsgericht aus Gründen der Bundesstaatlichkeit für die Hälfte seiner Richter die Wahl durch den von Mitgliedern der Landesregierungen besetzten Bundesrat vor.

Was die persönliche Qualifikation der Mitglieder des Verfassungsgerichtshofs angehe, war ein Sachverständiger der Auffassung, dass man durch die Beteiligung von Verfassungsrechtsprofessoren in einem Verfassungsgericht sicherstellen könne, dass dieses sich als Akteur in der dogmatischen, systematischen und anschlussfähigen Weiterentwicklung des Verfassungsrechts verstehe. Professionelle Richter würden in aller Regel weniger am System orientiert sein, sondern entschieden vorrangig und möglichst nur den ihnen vorliegenden Fall. Weiter sprachen sich die Sachverständigen überwiegend dafür aus, auch Rechtsanwälte einzubeziehen.

Die Einbeziehung von Laien wurde kontrovers diskutiert: Zwei Sachverständige lehnten eine solche Beteiligung ab, da der Beitrag der Laien zur Weiterentwicklung der Verfassungssprechung gering sein werde. Verfassungsprozesse seien in aller Regel komplex und erforderten die Fähigkeit, in der Richterbesprechung in einem Fachdiskurs zu argumentieren. Zwei andere Sachverständige befürworteten dagegen eine Einbeziehung von Laien. Schon die Einbringung unterschiedlicher Perspektiven, die durch die berufliche Erfahrung geprägt seien, führe zu einer besseren Rechtsprechung.

Hinsichtlich der Dauer der Amtszeit sprachen sich drei der Sachverständigen für eine Amtszeit von vier bis sieben Jahren aus. Eine Sachverständige sprach sich hingegen dafür aus, die kurze Amtszeit der gewählten Verfassungsrichter in Nordrhein-Westfalen (mit der Möglichkeit der Wiederwahl) zum Schutz der richterlichen Unabhängigkeit zu verlängern, dabei aber gleichzeitig die Möglichkeit einer Wiederwahl auszuschließen.

Überwiegend sprachen sich die Sachverständigen gegen Wiederwahlmöglichkeiten aus. Solche Möglichkeiten schwächten die Unabhängigkeit der Richter, da man ggf. auf eine Wiederwahl blicke. Teilweise wurde in der Wiederwahlmöglichkeit jedoch keine Gefahr für die Unabhängigkeit der Richter am Landesverfassungsgericht gesehen, da die Richter ihre Tätigkeit nicht hauptberuflich ausübten.

Die Präsidentin des Verfassungsgerichtshofs wies darauf hin, dass bislang in der Landesverfassung eine Regelung für den Fall fehle, dass bei Ablauf der Wahlperiode noch keine neuen Verfassungsrichter gewählt worden seien. Eine solche Regelung könne beinhalten,

dass die bisherigen Verfassungsrichter die Amtsgeschäfte bis zur Neuwahl ihrer Nachfolger fortzuführen hätten. Ihre Schaffung sei entsprechend der für die Landesregierung und das Landtagspräsidium geltenden Bestimmungen in Artikel 62 Absatz 3 und Artikel 38 Absatz 2 Verf NW geboten, damit auch der Verfassungsgerichtshof durchgehend handlungsfähig bleibe.

#### d) Begründung

Die Verfassungskommission beriet in ihrer Sitzung vom 15. Juni 2015 auch über die Frage der Besetzung des Verfassungsgerichtshofs. Die Abgeordneten hoben zunächst einmal hervor, dass man sich der Frage stellen werde, wer und unter welchen Voraussetzungen am höchsten Gericht des Landes Richterinnen oder Richter werden könne. Dabei sei jedenfalls klar, dass die Zusammensetzung des Verfassungsgerichtshofs jeweils der Qualitätssicherung der Rechtsprechung diene. Bislang räumt Artikel 76 dem Parlament schwächere Mitwirkungsmöglichkeiten bei der Besetzung der Verfassungsrichterstellen ein, da der Landtag bislang nur zur Wahl eines Teils des Verfassungsgerichtshofs befugt ist. Vor dem Hintergrund, dass sowohl im Bund wie auch in den allermeisten der anderen Bundesländer alle Verfassungsrichter gewählt werden, sprach sich die Verfassungskommission für eine Änderung der Verfassung dahingehend aus, dass auf die automatische Funktionsverbindung von Gerichtspräsidenschaft und Verfassungsrichteramt künftig verzichtet werden solle und die sogenannten „geborenen“ Mitglieder des Verfassungsgerichtshofs - Präsident des Oberverwaltungsgerichts und die beiden lebensältesten Oberlandesgerichtspräsidenten des Landes - entfallen und nunmehr alle Mitglieder vom Landtag gewählt werden. Zudem wird durch die Neufassung der unbefriedigende Zustand beendet, nach dem die Richter des Verfassungsgerichtshofs derzeit einen unterschiedlichen Status haben, je nachdem ob sie zu den sog. „geborenen“ Richtern oder zu den „Wahlrichtern“ gehören. Auch löst die Neuregelung die Probleme, die mit der Frage der Besetzung der Posten der „geborenen Richter“ und ihrer Doppelrolle zu tun haben (vgl. Gärditz, JöR 61 <2013>, S. 449 <463 f.>).

In Absatz 1 der Neuregelung wird die Anzahl von 7 Mitgliedern des Verfassungsgerichtshofs beibehalten. Die Vertretung dieser Mitglieder wird so geregelt, wie es der bisherigen Vertretungsregelung der Wahlmitglieder entsprach. Nach Satz 1 des Absatzes 2 werden nunmehr alle Mitglieder bzw. ihre Vertreter des Verfassungsgerichtshofs gewählt. Die Wahl findet wie bisher - vgl. § 4 Absatz 1 VerfGHG NW - ohne Aussprache statt. Erforderlich ist nunmehr - wie im Bund und in den meisten anderen Bundesländern - aber eine „echte“ Zweidrittelmehrheit (vgl. bisher § 4 Absatz 2 VerfGHG NW). Die Amtszeit wurde auf zehn Jahre verlängert. Damit wird der Wegfall der sog. „geborenen“ Richter - und ihrer faktisch langen Amtszeit - kompensiert. Entsprechend der nunmehrigen Länge der Amtszeit, wurde die Möglichkeit der Wiederwahl ausgeschlossen. Nach Satz 3 des Absatzes 2 müssen nunmehr alle Mitglieder des Verfassungsgerichtshofs die Befähigung zum Richteramt haben. Dies trägt der Verfassungswirklichkeit Rechnung, in der Verfassungsrichter in den allermeisten Fällen die Befähigung zum Richteramt haben. Auch war man skeptisch, was die Mitwirkung richterliche

Laien angehe. Nach Satz 4 des Absatzes 2 müssen schließlich 3 der 7 Mitglieder des Verfassungsgerichtshofs bzw. ihr Stellvertreter Berufsrichter sein. Damit wird ebenfalls der Wegfall der sogenannten „geborenen“ Mitglieder des Verfassungsgerichtshofs kompensiert.

Der Gesetzgeber des Gesetzes über den Verfassungsgerichtshof hat sich im Anschluss an die Verfassungsänderung über eine bloße Anpassung hinaus mit zwei Fragen zu befassen: Etwaigen Problemen, die sich infolge der verlängerten Amtsdauer bei der Rekrutierung der Mitglieder bzw. ihrer Vertreter ergeben, müssen ggf. durch eine Anpassung des Gesetzes über den Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen - dort z.B. § 8 Absatz 2 Satz 1 3. Alternative - gelöst werden. Weiter ist - nachdem in Zukunft alle Mitglieder des Verfassungsgerichtshofs bzw. ihre Vertreter gewählt werden - zu prüfen, ob die Einführung einer Regelung zur Fortführung der Amtsgeschäfte - wie etwa in § 4 Absatz 4 des Gesetzes über das Bundesverfassungsgericht - sachgerecht ist (vgl. auch Artikel 62 Absatz 3 und 38 Absatz 2 der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen).

Zur Übergangsregelung: Die Wahl aller Verfassungsrichter durch den Landtag macht die Streichung des § 2 und § 6 Absatz 2 des Gesetzes über den Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen sowie weitere Anpassungen des Gesetzes erforderlich. Dies erfordert einen gewissen zeitlichen Vorlauf. Durch das spätere Inkrafttreten der genannten Regelungen wird gewährleistet, dass dem Landtag Nordrhein-Westfalen für die gesetzlich notwendigen Änderungen ausreichend Zeit verbleibt. Die Amtszeit der Richter des Verfassungsgerichtshofes, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Neuregelung im Amt sind, wird durch die Neuregelung nicht berührt. Soweit die Richter auf der Grundlage des Artikels 76 in der bisherigen Fassung in ihr Amt gelangt sind, steht dieses einer Wahl gemäß Artikel 76 Absatz 2 in der neuen Fassung nicht entgegen.

## 5. Sondervotum

### a) Problemstellung

Nach § 25 Absatz 1 VerfGHG NW entscheidet der Verfassungsgerichtshof unter Mitwirkung aller Mitglieder mit Stimmenmehrheit. Nach § 25 Absatz 3 VerfGHG NW sind alle Mitglieder des Verfassungsgerichtshofs verpflichtet, über den Hergang der Beratung und der Abstimmung Stillschweigen gegen jedermann zu bewahren. Danach ist es nach geltendem Recht dem in der Abstimmung unterlegenen Verfassungsrichter nicht möglich ein Sondervotum zu einer verfassungsgerichtlichen Entscheidung zu verfassen und zu veröffentlichen. Im Bund und in 10 der Bundesländer ist dies hingegen anders. So kann nach § 30 Absatz 2 BVerfGG ein Richter des Bundesverfassungsgerichts seine in der Beratung vertretene abweichende Meinung zu der Entscheidung oder zu deren Begründung in einem Sondervotum niederlegen; das Sondervotum ist der Entscheidung anzuschließen. Die Senate können in ihren Entscheidungen das Stimmenverhältnis mitteilen.

### b) Vorschlag

Die Verfassungskommission hat folgenden Vorschlag beschlossen:

Die Verfassung wird nicht geändert.

### c) Diskussionsverlauf

Die Verfassungskommission beschäftigte sich auf Anregung einer Fraktion auch mit der Frage, ob den Verfassungsrichtern in Nordrhein-Westfalen die Möglichkeit der Abgabe eines Sondervotums eröffnet werden solle. Insoweit haben sich die Sachverständigen in der Anhörung vom 11. Mai 2015 positiv zur Einführung der Möglichkeit der Abgabe eines Sondervotums geäußert.

### d) Begründung

Die Verfassungskommission empfiehlt keine Änderung der Landesverfassung dahingehend, dass in ihr die Möglichkeit der Abgabe eines Sondervotums vorgesehen wird. Denn in einer Verfassung muss nur das geregelt werden, was notwendigerweise auf Verfassungsebene geregelt werden soll. Dies trifft für die Möglichkeit der Abgabe eines Sondervotums nicht zu. Weder das Grundgesetz noch die Verfassungen der anderen Bundesländer regeln die Möglichkeit der Abgabe eines Sondervotums, maßgeblich hierfür sind vielmehr alleine das Gesetz über das Bundesverfassungsgericht bzw. die Gesetze über die Landesverfassungsgerichte. Die Frage der Einführung eines Sondervotums muss daher auch in Nordrhein-Westfalen nicht auf der Verfassungsebene - sondern auf der Ebene des Gesetzes über den Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen - geprüft werden.

## Vierter Teil - Sondervotum der Fraktion der PIRATEN

### **Zum Ablauf der Verhandlungen in der Verfassungskommission in den Bereichen, die den Bürger betreffen.**

Im 2. Abschnitt der Verfassungskommission wurden Themen wie direkte Demokratie, Individualverfassungsbeschwerde, Quoren, Schuldenbremse und Wahlrecht besprochen. Dabei konnte letztlich keine Lösung zwischen den Fraktionen gefunden werden.

Die Themen wurden durch die Kommissionsmitglieder immer wieder miteinander verknüpft. Maßstab des Verhandeln war der Satz: „Alles hängt mit Allem zusammen.“ Dieses hatte zur Folge, dass eine Lösung in den aufgeworfenen Fragen nicht gelang, und damit insgesamt eine Verfassungsänderung ausschied, die sich mit den Bürgern unmittelbar betreffenden Punkten auseinandergesetzt hatte.

Grund für das Scheitern war in erster Linie, dass keine Einigkeit über die Frage erzielt werden konnte, ob und wann das Wahlrecht auf 16 Jahre abgesenkt werden sollte.

Während am Anfang des Diskussionsprozesses die Fraktionen von CDU und FDP verfassungspolitisch die Ansicht vertraten, dass ein Wahlalter von 18 Jahren sinnvoll wäre, und die anderen Fraktionen ein Wahlalter von 16 Jahren als zeitangemessen empfanden, bewegten sich die einzelnen Fraktionen im Laufe der Verhandlung aufeinander zu.

Es machten u.a. die CDU-Fraktion und die FDP-Fraktion den Vorschlag, dass Wahlalter aus der Verfassung zu streichen. Sie vertraten die Ansicht, dass es damit nicht die aktive Wahlmöglichkeit von 16-Jährigen zur Landtagswahl 2017 gäbe. Dieser Ansicht schlossen sich die anderen Fraktionen rechtlich an.

Daneben forderten die erstgenannten Fraktionen zusätzlich, dass erst ein neuer Landtag ab 2017 die Entscheidung über das Wahlalter zu treffen habe. Diese Ansicht vertraten die anderen Fraktionen nicht. Dieses unabhängig von der Frage, dass die Verfassungsreform zum 1.6.2017 in Kraft zu treten habe.

Gerade vor dem Hintergrund, dass die Verfassungskommission eingesetzt worden war, um Themenbereiche zu behandeln, die den Bürger unmittelbar betreffen, ist die Verfassungskommission weit hinter ihren Möglichkeiten zurückgeblieben. Die Unfähigkeit der Verfassungskommission sich auf Änderungen zu verständigen, die über interne parlamentarische Abläufe hinausgehen, verdeutlicht eine Reformunfähigkeit des bestehenden fast rein parlamentarischen Systems.

Eine Öffnungsmöglichkeit, um dem Wahlvolk auch zwischen den Wahlen direkten Einfluss auf demokratische Prozesse zu ermöglichen, ist dringlicher denn je.

Der moderne, gut gebildete und aufgeklärte Staatsbürger muss das Recht darauf haben, bei der Blockade des parlamentarischen Systems lösend eingreifen zu können, ohne das gleich alle Volksvertreter neu gewählt werden müssen.

## **Wahlalter für die Wahlen zum Landtag auf 16 Jahre senken**

In Art. 31 Absatz 1 der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen heißt es: „Die Abgeordneten werden in allgemeiner, gleicher, unmittelbarer, geheimer und freier Wahl gewählt“. Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl verbietet es, bestimmte Bevölkerungsgruppen aus politischen, wirtschaftlichen oder sozialen Gründen von der Ausübung des Wahlrechts auszuschließen und fordert, dass grundsätzlich jeder sein Wahlrecht in möglichst gleicher Weise soll ausüben können“ (BVerfGE 58, 202, 205). Der Ausschluss von Wahlen bedarf daher eines besonderen Grundes. Alle Sachverständigen haben in der Anhörung der Verfassungskommission vom 01.09.2014 aber zum Ausdruck gebracht, dass 16-Jährige die Fähigkeit besitzen, bei Parlamentswahlen eine politisch selbstbestimmte Entscheidung zu treffen. Dem entspricht, dass 16-Jährige in Nordrhein-Westfalen bereits das aktive Wahlrecht bei Kommunalwahlen haben (siehe § 7 Kommunalwahlgesetz). Es besteht folglich kein rechtlicher oder sonst legitimer Grund, das Wahlalter für die Wahlen zum Landtag nicht auf 16 Jahre zu senken. Ganz im Gegenteil. Gerade von Menschen im Alter von 16 Jahren werden heute für ihr Leben viel schwerwiegendere Entscheidungen gefordert als die Teilnahme an einer Landtagswahl. Die Entscheidung ein Abitur anzustreben oder sich doch für eine Lehre zu bewerben hat erheblich weitreichendere Folgen für das eigene Leben des Einzelnen. Sich über politische Parteien zu informieren und dann eine Wahlentscheidung auf Grundlage dieser Informationen zu treffen, ist dagegen für heutige Menschen ohne Probleme ab 16 Jahren möglich. Im Übrigen wird natürlich nicht jeder Erstwähler am Wahltag 16 Jahre alt. Bei einer Wahlperiode von 5 Jahren würde das tatsächliche durchschnittliche Wahlalter des Erstwählers nicht von 18 auf 16, sondern von 20,5 auf 18,5 Jahre sinken. Dementsprechend sieht die Piratenfraktion es als unabdingbar an das Wahlalter herabzusetzen.

## **Kommunalwahlrecht für Nicht-EU-Ausländer**

Seit langem wird in Nordrhein-Westfalen für die Einführung des Kommunalwahlrechts für alle dauerhaft in Deutschland lebenden Ausländer gestritten. Zuletzt haben der Landesintegrationsrat NRW und der Deutsche Gewerkschaftsbund NRW auf einer Landespressekonferenz am 11.03.2016 dieses gefordert. Viele Kommunen in NRW sprechen sich mit Ratsbeschlüssen ebenfalls dafür aus. Die Piratenfraktion hat diese Forderung von Anfang an unterstützt und bedauert es daher sehr, dass die Verfassungskommission mit ihrem Versuch, das Kommunalwahlrecht für Nicht-EU-Ausländer in der Landesverfassung zu verankern, gescheitert ist. Aus unserer Sicht muss grundsätzlich jeder Mensch, der der Staatsgewalt unterworfen ist, das Recht haben, durch Wahlen und Abstimmungen auf die Legitimation und Ausübung dieser Staatsgewalt Einfluss zu nehmen. Diese Sichtweise ist nicht Ausdruck etwa eines herrschenden Zeitgeistes, sondern kann auf verfassungstheoretische Begründungen bis in die Zeit der amerikanischen Unabhängigkeitsbewegung zurückblicken. Damals hieß es in den nordamerikanischen Kolonien zurecht: „No Taxation without representation!“, zu Deutsch: Keine Besteuerung ohne gewählte politische Vertretung! Das Gebiet des heutigen NRW ist seit Jahrhunderten durch Bewegungen von Volksgruppen geprägt. Nordrhein-Westfalen ist ein Land mit einer beachtlichen Migrationsgeschichte. Die Mehrzahl der hier lebenden Einwanderer ist schon seit Jahrzehnten bei uns. Integration stellt hohe Anforderungen an die Migranten wie an die Aufnahmegesellschaft. Integration kann nur gelingen, wenn sich alle Menschen in ihrer Verschiedenheit und in ihrer Gleichberechtigung anerkennen. Zu einem gleichberechtigten Leben gehört aus Sicht der Piratenfraktion,

dass alle, die dauerhaft in Nordrhein-Westfalen leben, das Recht auf Teilhabe und damit auch das Wahlrecht zu Kommunalwahlen und schließlich auch zu Landtagswahlen bekommen.

## **Volksbegehren und Volksentscheid**

### **Hindernisse für Volksgesetzgebung abbauen**

In Art. 2 der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen heißt es: „Das Volk bekundet seinen Willen durch Wahl, Volksbegehren und Volksentscheid“. Art. 67a und 68 der Landesverfassung enthalten nähere Bestimmungen zu Volksbegehren und Volksentscheid. Im Gegensatz zum Grundgesetz bietet die Landesverfassung die umfassende Möglichkeit zur direkten Ausübung von Staatsgewalt durch das Staatsvolk. Gleichwohl hat es in Nordrhein-Westfalen überhaupt erst ein erfolgreiches Volksbegehren gegeben, und das in 70 Jahren Landesgeschichte. Art. 2 verdeutlicht aber, dass die repräsentative Demokratie und die Elemente direkter Demokratie gleichrangig sind. Gemeinsame Grundlage ist, dass die Ausübung aller Staatsgewalt stets auf das Staatsvolk, den eigentlichen Souverän, zurückführbar sein muss.

In der Anhörung der Verfassungskommission vom 01.09.2014 ist festgestellt worden, dass sich die Einstellung der Bevölkerung zur repräsentativen Demokratie gewandelt hat: Das Vertrauen darin ist deutlich geschwunden, während der Wunsch nach Volksgesetzgebung gewachsen ist. In Anbetracht des Umstands, dass es in Nordrhein-Westfalen erst ein erfolgreiches Volksbegehren gegeben hat, sind somit die faktischen sozialen und kulturellen Hürden für Volksbegehren und Volksentscheide zu hoch (vgl. Lietzmann, Öffentliche Anhörung der Verfassungskommission vom 01.09.2014, GPr. 16/7, S. 54).

Aus Sicht der Piratenfraktion stehen die repräsentative Demokratie und die Elemente direkter Demokratie in einem unabdingbaren Kooperationsverhältnis. Die politischen und rechtlichen Voraussetzungen für Volksbegehren und Volksentscheide sind daher derart zu gestalten, dass eine aktive und fundierte Volksgesetzgebung tatsächlich stattfindet. Dazu ist insbesondere das Quorum für Volksbegehren von 8% auf 2% zu senken. Durch die Absenkung soll effektiv ermöglicht werden, dass über gesellschaftliche Initiativen politische Themen in den politischen Willensbildungsprozess eingebracht werden können. Das Entscheidungsquorum für Volksentscheide ist abzuschaffen. Denn in einer Demokratie entscheidet die Mehrheit. Dabei kann die absolute Größe dieser Mehrheit etwa in Abhängigkeit von der Relevanz eines politischen Gegenstands schwanken, ohne dass dadurch die demokratische Legitimität der Entscheidung beeinträchtigt würde. Es ist zudem nicht ersichtlich, weshalb bei der Volksgesetzgebung ein strengeres Quorum gelten sollte als im parlamentarischen Verfahren (vgl. Art. 44 Absatz 2 Landesverfassung).

### **Bestehende Ausschlussstatbestände für Volksgesetzgebung abschaffen**

Die Landesverfassung bestimmt in Art. 68 Absatz 1 Satz 3, dass Volksbegehren über Finanzfragen, Abgabengesetze und Besoldungsordnungen nicht zulässig sind. Dadurch – insbesondere durch den weiten Begriff der „Finanzfragen“ – können vielfältige politische Themen aus der Volksgesetzgebung ausgeschlossen werden. Gerade in einer Gesellschaft, in der immer mehr Fragen und Teilgebiete ökonomisiert und monetär quantifiziert werden, ist das Ausklammern von Finanzfragen ein Totschlagargument, um direkte Demokratie zu verhindern. In der Anhörung der Verfassungskommission vom 01.09.2014 ist zudem festgestellt

worden, dass sich in anderen Staaten im Hinblick auf Finanzfragen „eine sehr gute und ausgewogene Rationalität bei Volksentscheiden findet“ (Mittendorf, Öffentliche Anhörung der Verfassungskommission vom 01.09.2014, GPr. 16/7, S. 57). Für die Piratenfraktion ist daher kein Grund ersichtlich, weshalb die Ausschlussstatbestände des Art. 68 Absatz 1 Satz 3 Landesverfassung fortgelten sollten.

### **Bindung des Landtags an Volksentscheide? - Das Hamburger Modell**

Im Rahmen der Befassung mit der Frage der Bindungswirkung von Volksentscheiden gegenüber dem Parlament hat sich die Piratenfraktion für das so genannte Hamburger Modell ausgesprochen. Nach Art. 50 Absatz 4 der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg treten Parlamentsgesetze, durch die ein im Wege des Volksentscheids beschlossenes Gesetz geändert oder aufgehoben werden soll, erst nach Ablauf einer dreimonatigen Frist in Kraft. Innerhalb dieser Frist kann in einem erleichterten Verfahren ein Volksentscheid über das Änderungs- bzw. Aufhebungsgesetz stattfinden. Für das Hamburger Modell spricht, dass einerseits in Anerkennung der Gleichrangigkeit des parlamentarischen Gesetzgebers die Möglichkeit für eine unter Umständen sachlich notwendige Änderung des Volksentscheids besteht, andererseits gesellschaftlichen Initiativen und dem Staatsvolk die Möglichkeit erhalten bleibt am Volksentscheid festzuhalten.

### **Obligatorischer Volksentscheid bei Verfassungsänderungen durch das Parlament**

Verfassungsänderungen betreffen grundsätzlich die Regelung wesentlicher Fragen des politischen Gemeinwesens und sind daher von besonderer Bedeutung für die Menschen in NRW. Zudem entziehen sich Verfassungsänderungen der zukünftigen Gestaltung durch Regierungen, weil diese regelmäßig nicht über die erforderliche 2/3-Mehrheit im Parlament verfügen. Aus Sicht der Piratenfraktion ist es daher erforderlich, dass Verfassungsänderungen durch das Parlament – nach dem Vorbild Bayerns und Hessen – der Zustimmung durch Volksentscheid bedürfen.

## **Individualverfassungsbeschwerde**

### **Grundsätze**

Die Individualverfassungsbeschwerde muss auch in der Landesverfassung Nordrhein-Westfalen verankert werden.

Die Individualverfassungsbeschwerde muss Bestandteil jeder demokratischen Grundordnung sein.

Die Individualverfassungsbeschwerde ist das einzige wirksame Mittel des einzelnen Bürgers, um die Fehler der Regierung verfassungsrechtlich und höchstrichterlich überprüfen zu lassen.

Die Individualverfassungsbeschwerde muss so weitgehend ausgestaltet sein, dass ein ausreichender Schutz des Bürgers gewährleistet ist.

## Begründung

11 Bundesländer haben die Individualverfassungsbeschwerde in ihrer Landesverfassung verankert, weitere Bundesländer sind im Prozess der Implementierung. In nicht allzu langer Zeit wird in allen Bundesländern die Individualverfassungsbeschwerde als gängiges Mittel vorhanden sein.

Nur Nordrhein-Westfalen soll dann noch ohne diese Form der direkten Kontrolle des Staates durch den Bürger auskommen wollen.

Im Laufe der Anhörung zu diesem Thema, aber auch auf dem dafür explizit eingerichteten hochkarätig besetzten Symposium, haben sich die allermeisten Sachverständigen und Teilnehmer für die Einführung ausgesprochen. An dem Symposium haben Prof. Dr. Andreas Voßkuhle (Präsident des Bundesverfassungsgerichts), Eberhard Stolz, (Präsident des Staatsgerichtshofs für das Land Baden-Württemberg), Prof. Dr. Thomas Mayen (Rechtsanwalt), Prof. Dr. Fabian Wittreck, (Universität Münster), Dr. Ricarda Brandts (Präsidentin des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen) teilgenommen.

Insbesondere die Äußerung von Prof. Voßkuhle, dass ein Bundesland, welches Grundrechte in seiner Verfassung aufgenommen hat, auch eine Individualverfassungsbeschwerde für seine Bürger vorhalten sollte, ist doch bei den meisten Zuhörern bleibend in Erinnerung geblieben. Er sagte wörtlich: "Es ist (...) eine Frage der Identität. (...) Dazu gehört meines Erachtens auch eine solche Individualverfassungsbeschwerde." (Landtag NRW, Information 16/336, S.21)

Die Demokratie zeichnet sich als wohl anspruchsvollste Staatsform dadurch aus, dass sie die Kontrolle der Regierenden durch das Volk und seine Vertreter als eigentlichen Souverän zulässt (alle Macht geht vom Volke aus). Diese Kontrolle der Exekutive muss deshalb auch wirksam sein. Ansonsten ist diese oberflächlich und überflüssig. Sie würde die Herrschenden nur förmlich, aber nicht inhaltlich legitimieren.

Die Demokratie lebt insofern von der Wechselseitigkeit. Wechselseitigkeit bedeutet in diesem Zusammenhang, dass es wirksame Instrumente der Kontrolle geben muss.

Neben dem Hauptinstrument der Wahl, um Macht zeitlich zu begrenzen und damit zu legitimieren, benötigt es zwischen den Wahlen weitere Instrumente der Kontrolle.

Ein solches ist die Individualverfassungsbeschwerde. Während bei Volksbegehren und Volksentscheiden viele Menschen sich zusammentun, steht bei der Individualverfassungsbeschwerde die mögliche Verletzung von konkreten Rechtsgütern des Einzelnen im Vordergrund. Das dabei auch grundsätzliche Entscheidungen bzgl. des gesamten gesellschaftlichen Zusammenlebens getroffen werden, ist Ausdruck einer judikativen Selbstverständlichkeit im Rahmen der Gewaltenteilung.

Der Schutz der Bürger kann nur dann wirksam gegeben sein, wenn die Individualverfassungsbeschwerde so weit wie möglich ausgestaltet ist.

Dieses bedeutet nicht, dass der Bürger sie rechtsmissbräuchlich verwenden darf. Schon das Erfordernis der Rechtswegeerschöpfung wie bei der Beschreitung des Weges zum Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe macht dieses deutlich.

Neben diesen förmlichen Erfordernissen darf es aber keine Stolpersteine auf dem Weg zum Verfassungsgerichtshof in Münster geben.

Was nützt dem Bürger ein formales Recht, wenn es nur eine Hülle darstellt, aber letztlich inhaltsleer ist?

Eine Individualverfassungsbeschwerde, die nur die grundrechtsüberschießenden Rechte der Landesverfassung Nordrhein-Westfalen umfasste, ist deshalb bei weitem nicht ausreichend. Vielmehr muss es das Selbstbewusstsein des größten Bundeslandes in Deutschland sein, seinen Bürgern einen eigenen Klageweg zu ermöglichen.

## Fünfter Teil - Anhang

### I. Abkürzungsverzeichnis

Abg.	Abgeordneter oder Abgeordnete
Abs.	Absatz
Alt.	Alternative
Art.	Artikel
BVerfGE	Amtliche Entscheidungssammlung des Bundesverfassungsgerichts
BVerfGG	Gesetz über das Bundesverfassungsgericht
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
d. h.	das heißt
Dr.	Doktor
EU	Europäische Union
f.	folgende Seite
FDP	Freie Demokratische Partei Deutschlands
ff.	folgende Seiten
FraktG NW	Gesetz über die Rechtsstellung der Fraktionen im Landtag von Nordrhein-Westfalen
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GGO	Gemeinsame Geschäftsordnung für die Ministerien des Landes Nordrhein-Westfalen
ggf.	gegebenenfalls
GO BT	Geschäftsordnung des Bundestages
GO LT NW	Geschäftsordnung des Landtags Nordrhein-Westfalen vom 16. Oktober 2013
GPr.	Landtag Nordrhein-Westfalen Gremienprotokoll
GS. NW	Sammlung des bereinigten Landesrechts Nordrhein-Westfalen
GV. NRW	Gesetz- und Verordnungsblatt des Landes NRW
i.d.F.	in der Fassung
i. S.v.	im Sinne von
i.V.m.	in Verbindung mit
KWahlG NW	Gesetz über die Kommunalwahlen im Lande Nordrhein-Westfalen
LT NW	Landtag Nordrhein-Westfalen
LWahlG NW	Gesetz über die Wahl zum Landtag des Landes Nordrhein-Westfalen
Nr.	Nummer
NRW	Nordrhein-Westfalen
NvWZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
OVGE	Entscheidungen der Oberverwaltungsgerichte
Prof.	Professor
S.	Seite
sog.	so genannt

SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
u. a.	unter anderem
u. U.	unter Umständen
Verf NW	Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen
VerfGH NW	Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen
VerfGHG NW	Gesetz über den Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen
vgl.	vergleiche
Ziff.	Ziffer
z. B.	zum Beispiel
ZParl	Zeitschrift für Parlamentsfragen

## II. Einsetzungsantrag Drucksache 16/3428 - 2. Neudruck

LANDTAG NORDRHEIN-WESTFALEN  
16. Wahlperiode

Drucksache **16/3428**

17.07.2013

2. Neudruck

### Antrag

der Fraktion der SPD  
der Fraktion der CDU  
der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN  
der Fraktion der FDP  
der Fraktion der PIRATEN

**Einsetzung einer Kommission zur Reform der Nordrhein-Westfälischen Verfassung  
(Verfassungskommission)**

#### I. Der Landtag von Nordrhein-Westfalen stellt fest:

Die am 10. Juli 1950 nach einem Beschluss des Landtags und einem anschließenden Volksentscheid in Kraft getretene Landesverfassung Nordrhein-Westfalen bildet nicht nur die ranghöchste Norm des Landesrechts, sondern ist die Grundlage aller Landesstaatsgewalt und Grundordnung für das Gemeinwesen in Nordrhein-Westfalen.

Sie prägt und spiegelt die Identität unseres Bundeslands. Nach Inkrafttreten des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland verabschiedet, macht sie die dort geregelten Grundrechte und staatsbürgerlichen Rechte zum Bestandteil unserer Verfassung und regelt das, was in der Kompetenz des Landes steht. Dabei füllt sie mit Regelungen zu Staat und Gesellschaft, Arbeit und Sozialem, Schule und Wissenschaft, Kultur und Kirche die Gestaltungsspielräume des Landes aus. Als Organisationsstatut enthält sie Regelungen über das Zusammenwirken der Verfassungsorgane.

In den beinahe 63 Jahren ihres Bestehens hat sich die Landesverfassung bewährt. Sie steht für Beständigkeit und Stabilität und wurde seit ihrem Inkrafttreten lediglich 20 Mal geändert. Sie hat eine positive Rolle bei der Entwicklung des demokratischen Nordrhein-Westfalens gespielt. In vielen Politikbereichen konnte so zeitgemäßes Handeln durch das Parlament oder die Regierung erfolgen, ohne die Verfassung ändern zu müssen.

Gemessen an den Bedürfnissen und Erfordernissen einer sich fortwährend wandelnden Gesellschaft unterliegt auch höchstrangiges Landesrecht von Zeit zu Zeit der Überprüfung. Mit Respekt vor dem historischen Willen des Verfassungsgebers und mit dem erforderlichen

Datum des Originals: 02.07.2013/Ausgegeben: 18.07.2013 (04.07.2013)

Die Veröffentlichungen des Landtags Nordrhein-Westfalen sind einzeln gegen eine Schutzgebühr beim Archiv des Landtags Nordrhein-Westfalen, 40002 Düsseldorf, Postfach 10 11 43, Telefon (0211) 884 - 2439, zu beziehen. Der kostenfreie Abruf ist auch möglich über das Internet-Angebot des Landtags Nordrhein-Westfalen unter [www.landtag.nrw.de](http://www.landtag.nrw.de)

Augenmaß erscheint es geboten zu überprüfen, in welchen Bereichen unserer Landesverfassung sich Anpassungs- bzw. Änderungsbedarf ergeben hat. Vor diesem Hintergrund haben sich alle Fraktionen des Landtags Nordrhein-Westfalen dazu entschlossen, eine Verfassungskommission einzusetzen, die den Auftrag hat, bestehenden verfassungsrechtlichen Handlungsbedarf zu identifizieren. Dies trägt letztlich entscheidend zur Akzeptanz der verfassungsrechtlichen Wertentscheidungen in der Bevölkerung und zum staatsbürgerlichen Zusammenhalt aller in Nordrhein-Westfalen lebenden Menschen bei.

## II. Der Landtag von Nordrhein-Westfalen beschließt:

### 1. Einsetzung

Der Landtag setzt eine Kommission zur Modernisierung des dritten Teils der Landesverfassung NRW (Verfassungskommission) ein.

### 2. Aufgabe

Die Kommission erhält den Auftrag, unter Hinzuziehung von externen Expertinnen und Experten, die Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen im dritten Teil systematisch zu überprüfen und dem Landtag Ergänzungs- und/oder Streichungsvorschläge für eine moderne, zukunftsfähige Verfassung zu unterbreiten.

Dabei ist insbesondere auf folgende Themenbereiche ergebnisoffen einzugehen:

- Die mögliche Änderung des Wahlalters für die aktive und/oder passive Wahl zum Landtag, Art. 31.
- Eine praktikable Regelung für die vorzeitige Beendigung der Wahlperiode und die Stellung des Ständigen Ausschusses, Art. 35 ff..
- Die Stärkung der Abgeordnetenrechte (nach Empfehlungen der Arbeitsgruppe zur Novellierung der Geschäftsordnung und zur Stärkung des Parlamentarismus), insbesondere der Parlamentsinformationsrechte unter Verankerung von Unterrichtsrechten des Parlaments und von Akteneinsichts- und Zugangsrechten in der Landesverfassung, Art. 45 ff. sowie die Stellung der Landesregierung im Parlament und das Quorum zur Einrichtung eines Untersuchungsausschusses (PUA).
- Eine Einführung einer Regelung zur Funktion der parlamentarischen Opposition, Art. 45 ff..
- Die Stärkung der Beteiligungsrechte des Parlaments in Angelegenheiten der Europäischen Union, Art. 45 ff..
- Eine Überprüfung der Bestimmungen zur Wahl des Ministerpräsidenten, Art. 52 sowie Überprüfung der Eidesformel, Art. 53 („...dem Wohle des deutschen Volkes...“) und der Ministeranklage, Art. 63.
- Die Durchführung und Folgewirkungen von Volksinitiativen, Art. 67a, Volksbegehren, Art. 68 und Volksentscheiden, Art. 69.

- Die Fragen des Rechtsschutzes vor dem Verfassungsgerichtshof (Individualverfassungsbeschwerde / Kommunalverfassungsbeschwerde / Quorum abstrakte Normenkontrolle / Zusammensetzung des Verfassungsgerichtshofs), Art. 75 f.
- Die Einführung einer Schuldenbremse nebst ggf. geeigneten Sanktionsinstrumenten, Art. 83.
- Die politischen Partizipationsmöglichkeiten von EU-Bürgerinnen und Bürgern auf Landesebene.
- Fragen der Subsidiarität sowie Stellung der kommunalen Selbstverwaltung.

Zusätzlich ist die Frage zu klären und ein Vorschlag zu erarbeiten, ob und ggf. in welcher Form über die Änderung der Landesverfassung ein Referendum stattfinden soll.

Der Landtag behält sich Erweiterungen der Verfassungskommission um weitere Sachverhalte, deren Überprüfung sich im Zuge der Beratungen ergeben, ausdrücklich vor.

### 3. Arbeitsweise

Die Mitglieder der Kommission sind gehalten, während des gesamten Arbeitsprozesses überparteilich, konsensual und mit einem Höchstmaß an Transparenz zu agieren. Ist ein Konsens über eine Verfassungsänderung nicht zu erreichen, entscheidet die Kommission mit einer Mehrheit von zwei Dritteln ihrer Mitglieder.

Der Arbeitsprozess der Kommission ist so zu gestalten, dass für Interessierte in NRW zu jedem Zeitpunkt effektive und umfassende Mitwirkungsmöglichkeiten gewährleistet werden können, damit entsprechende Vorschläge unmittelbar in den Arbeitsprozess einfließen können. Hierfür sind insbesondere die Mitwirkungsmöglichkeiten über das Internet zu nutzen. Ebenso sind die klassischen Formen schriftlicher Kommunikationen zu berücksichtigen. Die Vorschläge der Kommission sind der Öffentlichkeit darum zeitnah zugänglich zu machen.

Die Kommission führt zu den Blöcken „Weiterentwicklung der Demokratie in NRW“ und „Schuldenbremse“ je eine öffentliche Anhörung durch. Sie kann öffentliche Anhörungen zu anderen Beratungsgegenständen oder Beratungskomplexen durchführen, wenn mindestens ein Drittel ihrer Mitglieder dies beantragt.

Ausgehend von den Kommissionsvorschlägen ist ein Gesetzesentwurf zu erarbeiten, der dem Landtag gemäß Art. 69 der Landesverfassung NRW zur Entscheidung vorzulegen ist.

### 4. Zusammensetzung

Die Verfassungskommission setzt sich aus 19 stimmberechtigten Mitgliedern und einer entsprechenden Zahl von Stellvertreterinnen und Stellvertretern zusammen, in der die Fraktionen wie folgt vertreten sind:

SPD	8 Mitglieder
CDU	5 Mitglieder
Bündnis90/Die Grünen	2 Mitglieder
FDP	2 Mitglieder
PIRATEN	2 Mitglieder

Jede Fraktion darf zusätzlich eine sachverständige Person benennen, die der Kommission als ständiges, beratendes Mitglied ohne eigenes Stimmrecht angehören soll.

Der Kommissionsvorsitz obliegt dem/der Vorsitzenden des Hauptausschusses. Der/Die Vorsitzende ist nicht stimmberechtigt und wird nicht auf die Zahl der gewählten Mitglieder angerechnet.

Die Landesregierung kann an den Sitzungen der Kommission mit beratender Stimme teilnehmen. Ebenso sind die Kommunalen Spitzenverbände eingeladen, durch eine/n gemeinsame/n Vertreter/in mit beratender Stimme an der Kommission teilzunehmen.

#### 5. Ausstattung

Der Kommission werden für die Dauer ihrer Tätigkeit sowie für ihre angemessenen Vor- und Nacharbeiten je eine/ein Mitarbeiterinnen/Mitarbeiter des höheren und des gehobenen Dienstes und eine Schreibkraft zur Verfügung gestellt.

Den Fraktionen werden die Kosten für eine Mitarbeiterin/einen Mitarbeiter des höheren Dienstes und die Kosten in halber Höhe für eine Schreibkraft erstattet und entsprechend technische Ausstattung und Büroräume zur Verfügung gestellt.

Wahlweise ist eine Abrechnung des tatsächlich entstehenden Personalaufwandes oder die Gewährung eines Pauschbetrages je angefangenen Monat der Tätigkeit der Kommission möglich.

Die Kommission kann Expertinnen und Experten anhören und Forschungsaufträge erteilen.

Die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen sind zu schaffen.

Norbert Römer  
Marc Herter  
Markus Töns

Karl-Josef Laumann  
Lutz Lienenkämper  
Armin Laschet

Reiner Priggen  
Sigrid Beer  
Mehrhad Mostofizadeh

und Fraktion

und Fraktion

und Fraktion

Christian Lindner  
Christof Rasche  
Angela Freimuth  
Dr. Ingo Wolf

Dr. Joachim Paul  
Monika Pieper  
Torsten Sommer

und Fraktion

und Fraktion

### III. Übersicht der Stellungnahmen zu den öffentlichen Anhörungen

#### Themenkomplex I „Parlamentarismus“ und „Landesregierung“ Öffentliche Anhörung am 7. April 2014

	Sachverständiger
Stellungnahme 16/1543	Prof. Dr. Wolfgang Zeh Direktor beim Deutschen Bundestag a. D.
Stellungnahme 16/1549	Prof. Dr. Klaus F. Gärditz Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn
Stellungnahme 16/1561	Prof. Dr. Stefan Marschall Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf
Stellungnahme 16/1567	Prof. Dr. Fabian Wittreck Westfälische Wilhelms-Universität Münster
Stellungnahme 16/1574	PD Dr. Jörg Menzel Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn

#### Themenkomplex II „Partizipation“ Öffentliche Anhörung am 1. September 2014

	Sachverständige/r
Stellungnahme 16/1942	Prof. Dr. Karl-Rudolf Korte Universität Duisburg-Essen
Stellungnahme 16/1976	Prof. Dr. Frank Decker Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn
Stellungnahme 16/1980	Europa-Union Deutschland LV Nordrhein-Westfalen
Stellungnahme 16/1988	Landesjugendring NRW
Stellungnahme 16/1993	Landesintegrationsrat NRW
Stellungnahme 16/1996	Prof. Dr. Hans J. Lietzmann Bergische Universität Wuppertal
Stellungnahme 16/2011	Prof. Dr. Klaus Hurrelmann Hertie School of Governance

	<b>Sachverständige/r</b>
Stellungnahme 16/2021	Prof. Dr. Klaus F. Gärditz Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn
Stellungnahme 16/2022	Mehr Demokratie e.V. Landesverband NRW
Stellungnahme 16/2026	Prof. Dr. Fabian Wittreck Westfälische Wilhelms-Universität Münster
Stellungnahme 16/2031	Sozialistische Jugend Deutschlands Die Falken / Landesverband Nordrhein-Westfalen
Stellungnahme 16/2042	Kinder- und Jugendrat Nordrhein-Westfalen
Stellungnahme 16/2043	LandeschülerInnenvertretung Nordrhein-Westfalen
Stellungnahme 16/2089	Prof. Dr. Ingo Richter Irmgard Coninx Stiftung
Stellungnahme 16/2135	Landesvereinigung der Unternehmensverbände Nordrhein-Westfalen

**Themenkomplex III „Schuldenbremse“  
Öffentliche Anhörung am 20. April 2015**

	<b>Sachverständige/r</b>
Stellungnahme 16/2711	Prof. Dr. Gunter Dueck
Stellungnahme 16/2719 Information 16/259	Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung
Stellungnahme 16/2723	Institute for Monetary and Financial Stability Goethe-Universität Frankfurt House of Finance
Stellungnahme 16/2728	Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln (FiFo)

**Themenkomplex IV „Kommunen“  
Öffentliche Anhörung am 19. Januar 2015**

	<b>Sachverständige</b>
Stellungnahme 16/2455	Prof. Dr. Janbernd Oebbecke Westfälische Wilhelms-Universität Münster
Stellungnahme 16/2457	Prof. Dr. Bernd J. Hartmann Universität Osnabrück
Stellungnahme 16/2462 i.V.m. Stellungnahme 16/1973	Städtetag Nordrhein-Westfalen Landkreistag Nordrhein-Westfalen Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen
Stellungnahme 16/2491	Prof. Dr. Klaus F. Gärditz Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn

**Themenkomplex IV „Verfassungsgerichtshof“  
Öffentliche Anhörung am 11. Mai 2015**

	<b>Sachverständige</b>
Stellungnahme 16/2732	Prof. Dr. Michael Sachs Universität zu Köln
Stellungnahme 16/2737	Prof. Dr. Franz Mayer Universität Bielefeld
Stellungnahme 16/2738	RA Meinhard Starostik Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin
Stellungnahme 16/2739	Prof. Dr. Rosemarie Will Humboldt-Universität zu Berlin
Stellungnahme 16/2798	Präsidentin des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein- Westfalen

#### IV. Übersicht der von der Verfassungskommission vergebenen Gutachten

##### **Rechtsfragen der Umsetzung der grundgesetzlichen Schuldenbremse in der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen - Rechtsgutachten für den Landtag Nordrhein-Westfalen**

Prof. Dr. Christian Waldhoff  
Humboldt-Universität zu Berlin  
Juristische Fakultät  
Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Finanzrecht  
**Information 16/249**

##### **Rechtliche Rahmenbedingungen und Gestaltungsspielräume bei Aufnahme einer Schuldenbremse in die Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen**

Prof. Dr. Joachim Wieland, LL.M. (Cantab)  
Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Finanz- und Steuerrecht  
Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer  
**Information 16/250**

## V. Übersicht der Eingaben an die Verfassungskommission nach Themenkomplexen

Stand 24. Juni 2016

### Themenkomplex I „Parlamentarismus“ und „Landesregierung“

Artikel 35 bis 40; Artikel 41; Artikel 45 bis 50; Artikel 52; Artikel 53; Artikel 63

- Zuschrift 16/452  
Herbert P.      **Artikel 38 Absatz 2 - Einführung Alterspräsident/in**  
Weiterführung der Geschäfte durch eine Alterspräsidentin /  
einen Alterspräsidenten
- Zuschrift 16/570  
Dr. Wulf R.      **Artikel 47, Artikel 48 - Immunität**  
Ausschluss von „Verstößen“ gegen das Grundgesetz und die  
Landesverfassung
- Zuschrift 16/714  
Dr. Richard L.      **Artikel 52 - Wahl des Ministerpräsidenten**  
(Aufsatz) „Die Wahl von Ministerpräsidenten ohne Landtags-  
mandat. Fallbeispiele und Überlegungen zur geplanten Ver-  
fassungsänderung in NRW“
- Zuschrift 16/437  
Dirk M.      **Artikel 53 - Amtseid der Mitglieder der Landesregierung**  
„... dem Wohle Nordrhein-Westfalens und dem Volke ...“
- Zuschrift 16/933  
Timon F.      **Artikel 52 - Wahl des Ministerpräsidenten**  
Beibehaltung der Wahl der Ministerpräsidentin / des Minis-  
terpräsidenten aus der Mitte des Landtags
- Artikel 53 - Amtseid der Mitglieder der Landesregierung**  
„... dem Wohle der Menschen in Nordrhein-Westfalen ...“
- Artikel 63 - Ministeranklage**  
Beibehaltung der Ministeranklage
- Zuschrift 16/570  
Dr. Wulf R.      **Artikel 64 - Bezüge der Mitglieder der Landesregierung**  
Gleichstellung mit Abgeordnetenbezügen/-versorgung (keine  
Besserstellung)
- Artikel 64 Absatz 2 und 3 - Unvereinbarkeit von Ämtern**  
keine weiteren Ämter und Funktionen gestatten

### Themenkomplex II „Partizipation“

Artikel 31; Artikel 67a bis 69; Teilhabe von EU-Bürger/inne/n (Artikel 30)

- Zuschrift 16/411 und      **Artikel 31 Absatz 2 - Wahlalter**  
Zuschrift 16/523      Wahlalter bei 18 Jahre belassen, Politikinteresse fördern  
Carl-Heinz S.

Stellungnahme 16/1967 Dt. Kinderhilfswerk	<b>Artikel 31 Absatz 2 - Wahlalter</b> Forderung nach Herabsetzung des Wahlalters im 1. Schritt auf 16 Jahre, im 2. Schritt auf 14 Jahre
Zuschrift 16/594 Ulrich M.	<b>Artikel 31 Absatz 2 - Wahlalter</b> Zweifel an Herabsetzung des Wahlalters auf 16 Jahre
Zuschrift 16/614 Grüne Jugend Dortmund	<b>Artikel 31 Absatz 2 - Wahlalter</b> Herabsetzung des Wahlalters auf 14 Jahre, 16 Jahre wird vorübergehend toleriert
Zuschrift 16/645 und Zuschrift 16/922 Bund der Deutschen Katholischen Jugend NRW	<b>Artikel 31 Absatz 2 - Wahlalter</b> Forderung nach Herabsetzung des Wahlalters auf 16 Jahre
Zuschrift 16/923 Naturschutzjugend NRW	<b>Artikel 31 Absatz 2 - Wahlalter</b> Forderung nach Herabsetzung des Wahlalters auf 16 Jahre
Zuschrift 16/936 Nikita G.	<b>Artikel 31 Absatz 2 - Wahlalter</b> Forderung nach Herabsetzung des Wahlalters auf 16 Jahre
Zuschrift 16/570 Dr. Wulf R.	<b>Artikel 31 Absatz 2 - Wählbarkeit</b> Ausschluss von bestimmten parallelen Tätigkeiten und Funktionen
Zuschrift 16/570 Dr. Wulf R.	<b>Artikel 65 - Einbringung von Gesetzentwürfen</b> Einbringung von Gesetzentwürfen durch Volksbegehren
Zuschrift 16/412 Mehr Demokratie e.V., Landesverband NRW	<b>Artikel 68 Absatz 1 – Voraussetzungen und Gegenstand von Volksbegehren</b> Unterschriftensammlung zur Senkung des Quorums bei Volksbegehren; finanzwirksame Volksbegehren ermöglichen
Zuschrift 16/437 Dirk M.	<b>Artikel 68 Absatz 1 – Voraussetzungen und Gegenstand von Volksbegehren</b> Senkung des Quorums bei Volksbegehren finanzwirksame Volksbegehren ermöglichen <b>Artikel 68 Absatz 4 (neu) - Volksentscheid</b> Ergänzung um Volksentscheid auf Initiative der (neuen) Kommunalkammer <b>Artikel 69 Absatz 2 - Verfassungsänderungen</b> Annahme durch Volksentscheid mit (einfacher) Mehrheit erforderlich

Zuschrift 16/612 Dr. Hermann K. H.	<b>Artikel 68 - Volksbegehren</b> Absenkung des Quorums auf 5 % der Stimmberechtigten
Zuschrift 16/615 Prof. em. Dr. Theo S.	<b>Artikel 68 - Volksbegehren</b> Absenkung des Quorums auf höchstens 5% der Stimmberechtigten Bezugnahme auf die Gesamtzahl der bei der letzten Landtagswahl abgegebenen Stimmen Grundsätzlich sollte ein Volksbegehren auch auf finanzwirksame (ausgabenwirksame) Entscheidungen gerichtet sein können.
Zuschrift 16/630 Prof. Dr. Arne P.	<b>Artikel 67a, Artikel 68 - Ombudsperson</b> Etablierung einer Ombudsperson zur gesetzgeberischen Unterstützung und Beratung der Initiatoren einer Volksinitiative, eines Volksbegehrens oder eines Volksentscheids (Formalkontrolle o.ä.)
Vorlage 16/1504 Integrationsausschuss des Landtags NRW	<b>Artikel 30 i.V.m. Kommunalwahlgesetz</b> (Neu)Bewertung der Frage nach einem kommunalen Wahlrecht für Ausländerinnen und Ausländer (politische Partizipationsmöglichkeiten von Nicht-EU-Bürgerinnen und -Bürgern)
Zuschrift 16/575 Landesintegrationsrat NRW	<b>verfahrenstechnische Anregung zur öffentlichen Anhörung „Partizipation“ am 1. September 2015‘:</b> Aufnahme einer Frage nach einem kommunalen Wahlrecht für alle Migrantinnen und Migranten
Zuschrift 16/664 Integrationsrat Erkrath	<b>Artikel 30 i.V.m. Kommunalwahlgesetz</b> kommunales Wahlrecht für alle Migrantinnen und Migranten
Zuschrift 16/678 Integrationsrat Hagen	<b>Artikel 30 i.V.m. Kommunalwahlgesetz</b> kommunales Wahlrecht für alle Migrantinnen und Migranten
Zuschrift 16/679 Demokratisch Türkischer Bund - DTB Hagen e.V.	<b>Artikel 30 i.V.m. Kommunalwahlgesetz</b> kommunales Wahlrecht für alle Migrantinnen und Migranten
Zuschrift 16/680 Sükrü B.	<b>Artikel 30 i.V.m. Kommunalwahlgesetz</b> kommunales Wahlrecht für alle Migrantinnen und Migranten
Zuschrift 16/689 Stadt Solingen	<b>Artikel 30 i.V.m. Kommunalwahlgesetz</b> kommunales Wahlrecht für alle Migrantinnen und Migranten
Zuschrift 16/690 Stadt Leverkusen	<b>Artikel 30 i.V.m. Kommunalwahlgesetz</b> kommunales Wahlrecht für alle Migrantinnen und Migranten

Zuschrift 16/695 Stadt Kamen	<b>Artikel 30 i.V.m. Kommunalwahlgesetz</b> kommunales Wahlrecht für alle Migrantinnen und Migranten
Zuschrift 16/704 Stadt Niederkassel	<b>Artikel 30 i.V.m. Kommunalwahlgesetz</b> kommunales Wahlrecht für alle Migrantinnen und Migranten
Zuschrift 16/711 Stadt Aachen	<b>Artikel 30 i.V.m. Kommunalwahlgesetz</b> kommunales Wahlrecht für alle Migrantinnen und Migranten
Zuschrift 16/718 Deutsch-Türkischer Verein Köln e.V.	<b>Artikel 30 i.V.m. Kommunalwahlgesetz</b> kommunales Wahlrecht für alle Migrantinnen und Migranten
Zuschrift 16/725 Stadt Harsewinkel	<b>Artikel 30 i.V.m. Kommunalwahlgesetz</b> kommunales Wahlrecht für alle Migrantinnen und Migranten
Zuschrift 16/754 Integrationsrat Düsseldorf	<b>Artikel 30 i.V.m. Kommunalwahlgesetz</b> kommunales Wahlrecht für alle Migrantinnen und Migranten
Zuschrift 16/756 Integrationsrat Köln	<b>Artikel 30 i.V.m. Kommunalwahlgesetz</b> kommunales Wahlrecht für alle Migrantinnen und Migranten
Zuschrift 16/758 Integrationsrat Mönchengladbach	<b>Artikel 30 i.V.m. Kommunalwahlgesetz</b> kommunales Wahlrecht für alle Migrantinnen und Migranten
Zuschrift 16/762 Integrationsrat Bergisch Gladbach	<b>Artikel 30 i.V.m. Kommunalwahlgesetz</b> kommunales Wahlrecht für alle Migrantinnen und Migranten
Zuschrift 16/765 Stadt Wesel	<b>Artikel 30 i.V.m. Kommunalwahlgesetz</b> kommunales Wahlrecht für alle Migrantinnen und Migranten
Zuschrift 16/770 Integrationsrat Mönchengladbach	<b>Artikel 30 i.V.m. Kommunalwahlgesetz</b> Unterschriftensammlung zur Unterstützung der Resolution des Integrationsrates Mönchengladbach (Zuschrift 16/758) zur Einführung des kommunalen Wahlrechts auch für Nicht- EU-Bürgerinnen und -Bürger
Zuschrift 16/772 Stadt Gladbeck	<b>Artikel 30 i.V.m. Kommunalwahlgesetz</b> kommunales Wahlrecht für alle Migrantinnen und Migranten
Zuschrift 16/779 Stadt Köln	<b>Artikel 30 i.V.m. Kommunalwahlgesetz</b> kommunales Wahlrecht für alle Migrantinnen und Migranten
Zuschrift 16/780 Stadt Arnsberg	<b>Artikel 30 i.V.m. Kommunalwahlgesetz</b> kommunales Wahlrecht für alle Migrantinnen und Migranten

Zuschrift 16/781 Stadt Menden	<b>Artikel 30 i.V.m. Kommunalwahlgesetz</b> kommunales Wahlrecht für alle Migrantinnen und Migranten
Zuschrift 16/782 Integrationsrat Bonn	<b>Artikel 30 i.V.m. Kommunalwahlgesetz</b> kommunales Wahlrecht für alle Migrantinnen und Migranten
Zuschrift 16/794 Integrationsrat Essen	<b>Artikel 30 i.V.m. Kommunalwahlgesetz</b> kommunales Wahlrecht für alle Migrantinnen und Migranten
Zuschrift 16/801 Stadt Minden	<b>Artikel 30 i.V.m. Kommunalwahlgesetz</b> kommunales Wahlrecht für alle Migrantinnen und Migranten
Zuschrift 16/808 Stadt Datteln	<b>Artikel 30 i.V.m. Kommunalwahlgesetz</b> kommunales Wahlrecht für alle Migrantinnen und Migranten
Zuschrift 16/817 Stadt Herzogenrath	<b>Artikel 30 i.V.m. Kommunalwahlgesetz</b> kommunales Wahlrecht für alle Migrantinnen und Migranten
Zuschrift 16/829 Stadt Wesseling	<b>Artikel 30 i.V.m. Kommunalwahlgesetz</b> kommunales Wahlrecht für alle Migrantinnen und Migranten
Zuschrift 16/834 Stadt Bergkamen	<b>Artikel 30 i.V.m. Kommunalwahlgesetz</b> kommunales Wahlrecht für alle Migrantinnen und Migranten
Zuschrift 16/835 Stadt Ratingen	<b>Artikel 30 i.V.m. Kommunalwahlgesetz</b> kommunales Wahlrecht für alle Migrantinnen und Migranten
Zuschrift 16/836 Stadt Hennef (Sieg)	<b>Artikel 30 i.V.m. Kommunalwahlgesetz</b> kommunales Wahlrecht für alle Migrantinnen und Migranten
Zuschrift 16/837 Integrationsrat Münster	<b>Artikel 30 i.V.m. Kommunalwahlgesetz</b> kommunales Wahlrecht für alle Migrantinnen und Migranten
Zuschrift 16/838 Stadt Herford	<b>Artikel 30 i.V.m. Kommunalwahlgesetz</b> kommunales Wahlrecht für alle Migrantinnen und Migranten
Zuschrift 16/840 Stadt Frechen	<b>Artikel 30 i.V.m. Kommunalwahlgesetz</b> kommunales Wahlrecht für alle Migrantinnen und Migranten
Zuschrift 16/851 Integrationsrat Lüdenscheid	<b>Artikel 30 i.V.m. Kommunalwahlgesetz</b> Unterschriftensammlung zur Unterstützung der Forderung nach einem kommunalen Wahlrecht für alle Migrantinnen und Migranten
Zuschrift 16/859 NRW-Initiative Kom- munales Wahlrecht	<b>Artikel 30 i.V.m. Kommunalwahlgesetz</b> kommunales Wahlrecht für alle Migrantinnen und Migranten

Zuschrift 16/865 IG Metall NRW	<b>Artikel 30 i.V.m. Kommunalwahlgesetz</b> kommunales Wahlrecht für alle Migrantinnen und Migranten
Zuschrift 16/866 DGB NRW	<b>Artikel 30 i.V.m. Kommunalwahlgesetz</b> kommunales Wahlrecht für alle Migrantinnen und Migranten
Zuschrift 16/872 Landesintegrationsrat NRW	<b>Artikel 30 i.V.m. Kommunalwahlgesetz</b> im Nachgang zu Zuschrift 16/575 erneute Bitte um Aufnahme der Frage um ein kommunales Wahlrecht für alle Migrantinnen und Migranten
Zuschrift 16/873 Stadt Gronau	<b>Artikel 30 i.V.m. Kommunalwahlgesetz</b> kommunales Wahlrecht für alle Migrantinnen und Migranten
Zuschrift 16/875 Stadt Düren	<b>Artikel 30 i.V.m. Kommunalwahlgesetz</b> kommunales Wahlrecht für alle Migrantinnen und Migranten
Zuschrift 16/885 Stadt Bocholt	<b>Artikel 30 i.V.m. Kommunalwahlgesetz</b> kommunales Wahlrecht für alle Migrantinnen und Migranten
Zuschrift 16/887 Stadt Gladbeck	<b>Artikel 30 i.V.m. Kommunalwahlgesetz</b> kommunales Wahlrecht für alle Migrantinnen und Migranten
Zuschrift 16/892 Integrationsrat Viersen	<b>Artikel 30 i.V.m. Kommunalwahlgesetz</b> kommunales Wahlrecht für alle Migrantinnen und Migranten
Zuschrift 16/900 NRW-Initiative Kommunales Wahlrecht	<b>Artikel 30 i.V.m. Kommunalwahlgesetz</b> Unterschriftensammlung zur Unterstützung der Forderung nach einem kommunalen Wahlrecht für alle Migrantinnen und Migranten
Zuschrift 16/902 Integrationsrat Herten	<b>Artikel 30 i.V.m. Kommunalwahlgesetz</b> kommunales Wahlrecht für alle Migrantinnen und Migranten
Zuschrift 16/905 Stadt Bottrop	<b>Artikel 30 i.V.m. Kommunalwahlgesetz</b> kommunales Wahlrecht für alle Migrantinnen und Migranten
Zuschrift 16/921 Stadt Dortmund	<b>Artikel 30 i.V.m. Kommunalwahlgesetz</b> kommunales Wahlrecht für alle Migrantinnen und Migranten
Zuschrift 16/935 Stadt Brühl	<b>Artikel 30 i.V.m. Kommunalwahlgesetz</b> kommunales Wahlrecht für alle Migrantinnen und Migranten

**Themenkomplex III „Schuldenbremse“**  
**Artikel 83**

Zuschrift 16/435 Prof. Dr. Ines H.	Publikation zur Situation der Schuldenbremsen in den Bundesländern
Zuschrift 16/523 Carl-Heinz S.	(im weitesten Sinne Nummer 7 der 16 Nummern der Zuschrift) Haushalt „versachlichen“; Kritik an „immer höheren Kreditaufnahmen“
Information 16/334 Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände NRW	Gutachten zur Frage der Mindestausstattung für die Kommunen

**Themenkomplex IV „Kommunen“ und „Verfassungsgerichtshof“**  
**Artikel 78 und 79; Artikel 75 und 76**

Zuschrift 16/437 Dirk M.	<b>Ergänzung um neuen Artikel 50a</b> <b>Einrichtung einer Kommunalkammer</b> als Vertretung der kommunalen Ebene in der Gesetzgebung <b>Artikel 65, Artikel 66 (Gesetzgebung)</b> Ergänzung um Initiativ- und Prüfrecht, Informationsanspruch für (neue) Kommunalkammer
Zuschrift 16/437 Dirk M.	<b>Artikel 76 Absatz 1 - Berufung von Richter/inne/n am Verfassungsgerichtshof</b> Verfahren der Berufung der Mitglieder des Verfassungsgerichtshofs
Zuschrift 16/925 Dr. Wolf S.	<b>Artikel 76 - Berufung von Richter/inne/n am Verfassungsgerichtshof</b> Verfahren der Neubesetzung des Verfassungsgerichtshofs muss den Fall einer vollständigen Neubesetzung vermeiden; Übergangsregelung schaffen, die unterschiedliche Amtszeiten vorsieht
Zuschrift 16/944 Reiner L.	<b>Artikel 76 - Verfassungsgerichtshof</b> Verdeutlichung der Rangstellung des Verfassungsgerichtshofs

Zuschrift 16/570 Dr. Wulf R.	<b>Artikel 78 - Kommunen / Konnexität / Aufgaben</b> Wegfall des Konstrukts „Pflichtaufgaben zur Erfüllung auf Weisung“, umfassendere Kostenerstattung, Kommune vor Land
Zuschrift 16/570 Dr. Wulf R.	<b>Artikel 79 - kommunaler Finanzausgleich</b> Streichung des kommunalen Finanzausgleichs, stattdessen fix 30% der Steuereinnahmen des Landes
Information 16/334 Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände NRW	<b>Artikel 78, 79 – Kommunen: Aufgaben, Rechte, Finanzen</b> Gutachten zur Frage einer Mindestfinanzausstattung für die Kommunen

### Eingaben jenseits des Auftrags der Verfassungskommission

Zuschrift 16/351 Dr. Jörg-Michael G.	Artikel 72 Absatz 1 – Urteilsformel „Die Gerichte urteilen im Namen des <del>Deutschen</del> -Volkes.“
Zuschrift 16/423 Dorothee S.	(Ergänzung) Festschreibung der deutschen Sprache als schützenswertes Kulturgut
Zuschrift 16/461 Lothar K.	Kritik an Onlineangebot: mangelnde Transparenz und Fehlen moderner Einbringungsmöglichkeiten
Zuschrift 16/483 Initiative „Kurze Beine - kurze Wege“	Artikel 12 – Schularten Aufnahmevoraussetzungen bei Bekenntnisschulen öffnen
Zuschrift 16/523 Carl-Heinz S.	insgesamt 16 Forderungen, die weitestgehend nicht auf Verfassungsebene zu regeln sind (z.B. Ladenschlusszeit, Reduzierung der Flughäfen, Erneuerbare Energien, Nutzungsverbot von Mobiltelefonen im ÖPNV)
Zuschrift 16/567 Carl-Heinz S.	Beamtenbesoldung
Zuschrift 16/596 Peter B.	inhaltliche Berücksichtigung der Regelungen der UN-Behindertenrechtskonvention
Zuschrift 16/606 Alfred P.	Landtags-Wahlrecht novellieren 3% Sperrklausel im Kommunalwahlrecht

Zuschrift 16/736 Joachim S.	Einrichtung eines kommunalen Untersuchungsausschusses
Zuschriften 16/874 und 16/915 Dt. Vereinigung der Schöffinnen und Schöffen, LV NRW	Übernahme brandenburgischer Regelungen (dortiger Artikel 110) für ehrenamtliche Richter
Zuschrift 16/933 Timon F.	Sperrklausel im Kommunalwahlrecht auf 2% verringern

## VI. Weitere Parlamentspapiere

**Symposion in der Villa Horion. Rechtsschutz vor dem Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen. Einführung einer Individualverfassungsbeschwerde - Pro und Contra.**

Die Präsidentin des Landtags NRW

Die Präsidentin des Verfassungsgerichtshofs für das Land NRW

**Information 16/336**

