LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE

INFORMATION
16/196

Alle Abg

Zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit der Übertragung parlamentarischer Entscheidungsbefugnisse auf Ausschüsse

Gutachterliche Stellungnahme

im Auftrage der
Präsidentin des Landtags Nordrhein-Westfalen

erstellt von
Univ.-Prof. Dr. iur. Johannes Dietlein

Lehrstuhlinhaber für Öffentliches Recht und Verwaltungslehre
Direktor des Zentrums für Informationsrecht
Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf

Dieses Gutachten hat die Präsidentin des Landtags Nordrhein-Westfalen erstellen lassen. Das Gutachten wurde durch die Präsidentin zur Veröffentlichung freigegeben.

Die Gutachten des Landtags Nordrhein-Westfalen sind urheberrechtlich geschützt. Die weitere Verarbeitung, Verbreitung oder Veröffentlichung - auch auszugsweise - ist nur unter Angabe der Quelle zulässig. Jede Form der kommerziellen Nutzung ist untersagt.

Gliederung

A. Problemstellung und Gutachtenauftrag

B. Verlagerung von Gesetzgebungsbefugnissen auf Ausschüsse

I. Vorbemerkungen

II. Verfassungsrechtliche Beurteilung einer Delegation von Gesetzgebungsbefugnissen

1a) Ist nach derzeitiger Verfassungslage die Betrauung eines Ausschusses mit Entscheidungsbefugnissen zulässig und wenn ja, in welchem Umfang und/oder unter welchen Voraussetzungen?
1b) Welchen verfassungsrechtlichen Grenzen unterliegt nach derzeitiger Verfassungslage die Delegation der abschließenden Entscheidung auf einen Ausschuss?

2a) Welchen verfassungsrechtlichen Grenzen unterliegt die Ermächtigung zur Delegation der abschließenden Entscheidung auf einen Ausschuss im Falle einer entsprechenden Änderung der Landesverfassung?
2b) Unter welchen Voraussetzungen könnte eine solche Ermächtigung zulässig sein?

3) Welche Auswirkungen in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht hat die Übertragung von Entscheidungsbefugnissen auf Ausschüsse auf die Stellung des einzelnen Abgeordneten, der Fraktionen, des Plenums und der Ausschüsse?

4a) Wie gestaltet sich die Rechtslage in anderen Bundesländern?
4b) In welchen Bundesländern werden ähnliche Reformüberlegungen angestellt?“

C. Entscheidungsverlagerungen jenseits der parlamentarischen Gesetzgebung

1a) Ist nach derzeitiger Verfassungslage die Betrauung eines Ausschusses mit Entscheidungsbefugnissen zulässig und wenn ja, in welchem Umfang und/oder unter welchen Voraussetzungen?
1b) Welchen verfassungsrechtlichen Grenzen unterliegt nach derzeitiger Verfassungslage die Delegation der abschließenden Entscheidung auf einen Ausschuss?

2a) Welchen verfassungsrechtlichen Grenzen unterliegt die Ermächtigung zur Delegation der abschließenden Entscheidung auf einen Ausschuss im Falle einer entsprechenden Änderung der Landesverfassung?
2b) Unter welchen Voraussetzungen könnte eine solche Ermächtigung zulässig sein?

3) Welche Auswirkungen in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht hat die Übertragung von Entscheidungsbefugnissen auf Ausschüsse auf die Stellung des einzelnen Abgeordneten, der Fraktionen, des Plenums und der Ausschüsse?

4a) Wie gestaltet sich die Rechtslage in anderen Bundesländern?
4b) In welchen Bundesländern werden ähnliche Reformüberlegungen angestellt?“

D. Zusammenfassung

A. Problemstellung und Gutachtenauftrag

In einem für den Landtag Nordrhein-Westfalen erstellten Gutachten zum Thema „Zur Zukunft des Landesparlamentarismus in Nordrhein-Westfalen“

- https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/GB_II/II.1/Pressemitteilungen-Informationen-Aufmacher/Pressemitteilungen-Informationen/Pressemitteilungen/2013/06/2506_Reutter_Gutachten.jsp

hat Prof. Dr. *Werner Reutter* (Otto-Suhr-Universität für Politikwissenschaft, Freie Universität Berlin) u. a. Vorschläge für eine Entlastung der parlamentarischen Arbeit unterbreitet. Einer der Vorschläge geht dahin, den Landtagsausschüssen das – jederzeit widerrufbare – Recht einzuräumen, über spezifische Gesetze (z. B. technische Anpassungsgesetze) selbständig und anstelle des Plenums abschließend zu entscheiden. Dieses Recht könne dadurch eingeschränkt werden, dass auf Antrag einer Fraktion, der Regierung oder des federführenden Ausschusses eine abschließende Lesung eines Gesetzentwurfes im Plenum erfolgen muss.

Mit Blick auf diesen konkreten Vorschlag hat die Präsidentin des Landtages Nordrhein-Westfalen den Unterzeichnenden gebeten, im Rahmen einer gutachterlichen Prüfung zu den Möglichkeiten einer Übertragung von Entscheidungsbefugnissen auf Ausschüsse Stellung zu nehmen und im Einzelnen die folgenden Fragen zu beantworten:

> *„1a) Ist nach derzeitiger Verfassungslage die Betrauung eines Ausschusses mit Entscheidungsbefugnissen zulässig und wenn ja, in welchem Umfang und/oder unter welchen Voraussetzungen?*
>
> *1b) Welchen verfassungsrechtlichen Grenzen unterliegt nach derzeitiger Verfassungslage die Delegation der abschließenden Entscheidung auf einen Ausschuss?*
>
> *2a) Welchen verfassungsrechtlichen Grenzen unterliegt die Ermächtigung zur Delegation der abschließenden Entscheidung auf einen Ausschuss im Falle einer entsprechenden Änderung der Landesverfassung?*

2b) Unter welchen Voraussetzungen könnte eine solche Ermächtigung zulässig sein?

3) Welche Auswirkungen in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht hat die Übertragung von Entscheidungsbefugnissen auf Ausschüsse auf die Stellung des einzelnen Abgeordneten, der Fraktionen, des Plenums und der Ausschüsse?

4a) Wie gestaltet sich die Rechtslage in anderen Bundesländern?

4b) In welchen Bundesländern werden ähnliche Reformüberlegungen angestellt?“

Entsprechend der primären Ausrichtung des Fragenkataloges auf die von Prof. Reutter vorgeschlagene Verlagerung von Normsetzungskompetenzen auf Ausschüsse sollen die aufgeführten Fragen zunächst speziell im Hinblick auf eine potentielle Verlagerung von Gesetzgebungsbefugnissen auf Ausschüsse beantwortet werden (sub B). Den Verfassungsfragen sonstiger Entscheidungsverlagerungen wird hieran anschließend unter C. nachgegangen.

B. Verlagerung von Gesetzgebungsbefugnissen auf Ausschüsse

I. Vorbemerkungen

Die Idee einer Verlagerung von Gesetzgebungsbeschlüssen auf Parlamentsausschüsse ist keineswegs neu. Vielmehr wird – zumal als Folge der zunehmenden „Verwissenschaftlichung der Politik“ - seit längerem ein Wandel der Parlamente von sog. „Redeparlamenten“ zu sog. „Arbeitsparlamenten“ diagnostiziert, der mit einem nachhaltigen Aufgaben- und Bedeutungszuwachs der Parlamentsausschüsse verbunden ist

- eingehend *Kasten*, DÖV 1985, 222, 224 mwN.; *Brocker*, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 40 (Drittbearb.) Rn. 165; vgl. aber auch die Kritik am Machtzuwachs der Ausschüsse bei *Dechamps*, Macht und Arbeit der Ausschüsse – der Wandel der parlamentarischen Willensbildung, 1954; gegen ihn wiederum *Ritzel*, Diktatur der Parlamentsausschüsse, in Geist und Tat, Vierteljahresschrift für Politik und Kultur 1954, S. 389 ff.-.

Nicht ohne Grund hat es denn auch schon in der Vergangenheit immer wieder Bestrebungen gegeben, diesen Bedeutungszuwachs durch eine Verlagerung endgültiger Entscheidungszuständigkeiten auf Ausschüsse Rechnung zu tragen. Hierbei ist nicht zuletzt auch die Frage der Verlagerung von Gesetzgebungszuständigkeiten diskutiert worden.

1.

Bereits im Jahre 1921 wurden aus den Reihen der Fraktion der Deutschen Demokratischen Partei (DDP) im Reichstag der Weimarer Republik (erfolglos) der Antrag gestellt, Art. 68 Abs. 2 WRV dahingehend zu ergänzen, dass „*Reichsgesetze von einem Ausschuss des Reichstages beschlossen werden können*“

- Antrag des Abg. *Eugen Schiffer* und der Fraktion der DDP vom 27.1.1921, RT-Drs. Nr. 1381; zit. nach *R. von Lucius*, AöR Bd. 97 (1972), S. 568, 582; *Th. Heuss* soll entsprechende Überlegungen schon 1933 für nachvollziehbar erachtet haben, da „*die Plenarerörterung zumeist nur eine Repetition der Ausführungen im Ausschusszimmer ist*“; zit. nach *Berg*, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 45a Rn. 60 -.

2.

Unter der Geltung des Grundgesetzes ist die Frage einer Verlagerung von Gesetzgebungsbefugnissen auf Parlamentsausschüsse insbesondere ab Mitte der 1960er bzw. Anfang der 1970er Jahre intensiv diskutiert worden, wobei namentlich die Regelung des Art. 72 Abs. 3 der italienischen Verfassung von 1948

- Die Vorschrift lautet in deutscher Übersetzung*: „Sie (die Geschäftsordnung) kann ferner bestimmen, in welchen Fällen und Formen die Überprüfung und die Annahme der Gesetzesvorlagen an Ausschüsse übertragen werden, die auch ständige Ausschüsse sein können und in der Weise zusammengesetzt sein müssen, dass sie das Verhältnis der Parlamentsfraktionen widerspiegeln. Auch in solchen Fällen wird die Gesetzesvorlage bis zum Zeitpunkt ihrer endgültigen Annahme der Kammer zugeleitet, wenn die Regierung oder ein Zehntel der Mitglieder der Kammer oder ein Fünftel des Ausschusses verlangt, dass sie von der Kammer selbst erörtert oder behandelt werde, oder aber, dass die Vorlage ihrer Genehmigung mittels bloßer Erklärungen zur Stimmabgabe unterworfen werde. Die Geschäftsordnung bestimmt die Formen der Öffentlichkeit in Bezug auf die Arbeiten der Ausschüsse.“*

als mögliche Vorbildregelung herausgestellt wurde

- vgl. etwa *R. von Lucius*, AöR Bd. 97 (1972), S. 568 ff. -.

Hierbei befanden sich verschiedenste Entwürfe in der Diskussion:

2.1.

Auf *Dichgans* ging etwa die Überlegung zurück, zwischen einer „ordentlichen Gesetzgebung“ und einer „Fachgesetzgebung“ zu differenzieren, wobei für eine „Fachgesetzgebung“ ein (möglichst kleiner) Fachausschuss gebildet werden sollte, dessen Gesetzesvorschlag im Regelfall vom Plenum lediglich mit Gesetzeskraft „ratifiziert“, anderenfalls in ein „ordentliches Gesetzgebungsverfahren“ überführt wird

- vgl. *dens*., Vom Grundgesetz zur Verfassung, 1970, S. 75 ff. -.

In ähnlicher Weise waren zuvor *Ellwein* und *Görlitz* mit dem Vorschlag aufgetreten, im Rahmen der Gesetzgebung zwischen einem „vereinfachten“ und einem „vollständigen Verfahren“ zu unterscheiden. Durch einen „Gesetzgebungsausschuss“ sollte danach eine Zuweisung konkreter Gesetzgebungsvorhaben erfolgen, die im Falle der Zuweisung zum vereinfachten Verfahren einem Vetorecht der Abgeordneten unterläge. In dem angedachten vereinfachten Verfahren sollte die Beschlussfassung schließlich durch einen neu zu errichtenden Hauptausschuss erfolgen, der – in der Regel ohne Aussprache - vom Plenum lediglich bestätigt werden müsste

- vgl. *dies*., Parlament und Verwaltung, Teil 1: Gesetzgebung und politische Kontrolle, 1967, S. 358 f. -.

Einen durchaus vergleichbaren Ansatz hatte auch der Politikwissenschaftler *Michael Hereth* verfolgt, der die Verfahrensgestaltung nach Maßgabe des „politischen Gewichts“ eines Gesetzgebungsvorhabens auszurichten suchte und eine Beratungs- und Beschlusszuständigkeit der Ausschüsse für Gesetze „ohne politisches Gewicht“ vorschlug

- *ders*., Die parlamentarische Opposition in der Bundesrepublik Deutschland, 1969, S. 148 f.; vgl. später mit leichten Modifikation auch *ders*., Die Reform des Deutschen Bundestages, 1971, S.64 f. -.

Eine grundsätzliche Aufteilung des Parlaments in verschiedene „Kammern" war bereits in einem Zeitungsbeitrag der „Welt" aus dem Jahre 1965 durch den vormaligen niedersächsischen Justizminister *v. Nottbeck* vorgeschlagen worden. Auch seine Überlegungen gingen dahin, diesen nach Sachthemen konfigurierten Kammern – sofern nicht eine qualifizierte Minderheit von Abgeordneten anderes verlange – zugleich die abschließende Regelungshoheit über die Gesetzgebung zuzuweisen.

2.2.

Auch in der vom Deutschen Bundestag mit Beschluss vom 22. Februar 1973 eingesetzten Enquete Kommission Verfassungsreform hat die seinerzeitige Diskussion einen Niederschlag gefunden

- BT-Drs. VI/3829, S. 79 ff. -.

So findet sich in dem Zwischenbericht der Kommission die Zusammenfassung eines von Staatssekretär a. D. Dr. *Loschelder* erstellten Rechtsgutachtens über Fragen der delegierten Rechtssetzung, das sich dezidiert ablehnend gegenüber derartigen Erwägungen zeigt. Wörtlich heißt es hier:

> *„Gegen eine Übertragung der Gesetzgebungsarbeit vom Plenum auf die Ausschüsse des Bundestages sprechen erhebliche rechtliche Bedenken: Es besteht die Gefahr, daß die dem Gesetzgeber gestellte umfassende Gestaltungsaufgabe sich zersplittert auf mehr oder weniger selbständige Teilgebilde und auf diese Weise die Orientierung der parlamentarischen Entscheidungen an vom Plenum gesetzten übergeordneten Gesichtspunkten verloren geht."*

- ebda., S. 82 -.

In gleicher Zielrichtung findet sich dort eine ablehnende Einschätzung des Kommissionsmitgliedes Prof. Dr. *Kewenig*, der eine etwaige Ausschussgesetzgebung insbesondere mit der konkreten Gefahr behaftet sah,

„daß Sonderinteressen sich praktisch ungestört durchzusetzen vermögen“

- ebda., S. 85; auf diese Gefahr verweisend auch *Berg*, Der Staat Bd. 9 (1970), S. 21, 28 -.

Von Interesse sind seine Äußerungen auch mit Blick darauf, dass ein schon damals als denkbare Kompensation diskutiertes „Rückrufrecht“ des Plenums von *Kewenig* als „*weitgehend illusorisch*“ zurückgewiesen wurde. Seine Einschätzung der realen Folgen einer Ausschussgesetzgebung unter Rückrufvorbehalt lautete wie folgt:

„eine wirksame Kontrolle durch das Plenum kann in der Praxis nicht mehr stattfinden, es sei denn, man macht das Verfahren so kompliziert, daß der ganze Vorstoß zu keiner Zeitersparnis führt“.

- *Kewenig*, aaO. -.

Zu erwähnen ist schließlich eine in demselben Dokument abgedruckte gutachterliche Darstellung von Prof. *Partsch* zur Ausschussgesetzgebung nach italienischem Verfassungsrecht, die mit folgender eindeutiger Positionierung abgeschlossen wird:

„Vor einer Nachahmung des italienischen Beispiels haben alle Sachkenner — auch solche, welche die Nachteile des gegenwärtigen Systems für nicht so schwerwiegend und weitgehend durch die geschilderten Vorkehrungen für entschärft ansehen — dringend gewarnt.“

- BT-Drs. VI/3829, S. 87 -.

Vor diesem Hintergrund vermochte die Enquete-Kommission den diversen Vorschläge für eine Delegation von Gesetzgebungsbefugnissen auf Ausschüsse nicht zu folgen. Im Abschlussbericht der Kommission tauchen die vorgenannten Überlegungen denn auch nicht mehr auf.

Insgesamt bleibt damit festzuhalten, dass die Kommission die damaligen Diskussionsansätze für nicht überzeugend erachtete und sich nicht zu eigen machte.

2.3.

Wohl nicht zufällig verlor die Diskussion um einer Verlagerung von Gesetzgebungskompetenzen auf Ausschüsse in der Folgezeit denn auch deutlich an Schwung

- bezeichnend hierzu die Ausführungen des vormaligen Direktors des Deutschen Bundestages, *H. Trossmann*, JöR Bd. 28 (1979), S. 1, 273, unter Verweis auf parallele Einschätzungen von *Partsch*, VVDStRL Heft 16, S. 74, 79 f., der die dienende Funktion der Ausschüsse in den Vordergrund stellt und sich dezidiert gegen eine Auflösung des Parlaments in „*autonome, verselbständigte Teilgebiete*“ ausspricht -.

Spätere Vorschläge zur Entlastung des Plenums beschränkten sich vorwiegend auf die Entlastung von Fachdebatten über Gesetzentwürfe, ohne das Erfordernis einer abschließenden Entscheidung durch das Plenum in Frage zu stellen

- *W. Zeh*, in: Schneider/Zeh (Hrsg.), Parlamentsrecht, 1989, § 39 Rn. 31 -.

II. Verfassungsrechtliche Beurteilung einer Delegation von Gesetzgebungsbefugnissen

Die oben dargestellten Vorschläge aus der Feder von Prof. Dr. *Reutter* geben nunmehr neuerlichen Anlass, die Diskussion im Lichte der eingangs dargestellten Fragen näher zu untersuchen.

1a) Ist nach derzeitiger Verfassungslage die Betrauung eines Ausschusses mit Entscheidungsbefugnissen zulässig und wenn ja, in welchem Umfang und/oder unter welchen Voraussetzungen?

In ihrer Abstufung gehen die Fragen 1a und 1b zutreffend davon aus, dass sich die Frage nach den Grenzen einer Delegation von Entscheidungsbefugnissen auf Ausschüsse nur stellt, wenn das Verfassungsrecht – nach derzeitiger Verfassungslage – überhaupt eine entsprechende Aufgabendelegation zulässt. Frage 1a zielt also auf die Prüfung, ob das Verfassungsrecht in seiner gegenwärtigen Ausgestaltung ein ab-

solutes Delegationsverbot im Hinblick auf die Landesgesetzgebung enthält, welches damit eine Betrauung von Ausschüssen mit Gesetzgebungsbeschlüssen *de constitutione lata* auschließt.

Hierzu ist Folgendes zu bemerken:

1.

Für die Parlamentsgesetzgebung des Bundes wird ein derartiges absolutes Delegationsverbot nach zwar nicht gänzlich unbestrittener

- abweichend etwa *R. Kunz*, Die Delegation der Ausgabeermächtigungen durch das Bundestagsplenum auf den Haushaltsausschuss, Diss. Frankfurt a. M. 1976, S. 14 ff. -,

heute aber immerhin nahezu einhelliger Auffassung aus Art. 77 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 4 GG abgeleitet

- *so z. B. Berg*, Der Staat Bd. 9 (1970), S. 21, 25 und 31; *Dietlein*, in: BeckOK-GG, Art. 77 Rn. 4; *Haratsch*, in: Sodan (Hrsg.), GG-Komm., 2. Aufl. 2011, Rn. 4; *Hömig*, in: ders., GG-Komm., 9. Aufl. 2010, Art. 77 Rn. 3; *Kasten*, DÖV 1985, 222, 223; *Kersten*, in: Maunz/Dürig, GG-Komm., Lsbl., Art. 77 Rn. 24 mwN.; *Kretschmar*, in: Schneider/Zeh (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, 1989, § 9 Rn. 106; *Mann*, in: Sachs, GG-Komm., Art. 77 Rn. 5; *Masing*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG-Komm., Bd. 2, 6. Aufl. 2010, Art. 77 Rn. 19 mwN.; *Moench/Ruttloff*, DVBl. 2012, 1261, 1267; *Sannwald*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf, GG-Komm., 12. Aufl. 2011, Art. 77 Rn. 6 -.

Eine entsprechende Linie vertritt auch das Bundesverfassungsgericht, das bereits mit Entscheidung vom 6.3.1952

- s. BVerfGE 1, 144, *154*; hierauf bezugnehmend zuletzt BVerfGE 84, 304, 329; tendenziell wohl auch BVerfGE 2, 143, 166 –

klargestellt hat, dass „*das Plenum des Bundestages … also Organ der Gesetzgebung (ist*)“, während ein Ausschuss „*immer nur vorbereitendes Beschlussorgan*“ sei und „*nie endgültig über einen Antrag entscheiden (kann)*“.

Im Rahmen eines Beschlusses vom 10.5.1977 hat das Gericht die Thematik nochmals in grundsätzlicher Form aufgegriffen und aus dem allgemeinen Gedanken der Repräsentation abgeleitet,

> „*dass die endgültige Beschlussfassung über ein parlamentarisches Vorhaben (*scil.: hier eine Änderung des Waffengesetzes!*) dem Plenum vorbehalten bleibt*“

- BVerfGE 44, 308, 317; keine weitergehenden Aussagen dürften demgegenüber der Entscheidung des Gerichts in BVerfGE 95, 1, 15 f., zu entnehmen sein, wenn hier ausgeführt wird, dass allein das Parlament die demokratische Legitimation für die Gesetzgebung besitzt. Denn augenscheinlich zielt diese Aussage allein auf die Abgrenzung der Kompetenzbereiche von Legislative und Exekutive -.

Bestätigt wird diese heute allgemein konsentierte Auslegung durch systematische Erwägungen, insbesondere durch den vergleichenden Blick auf Art. 115 e GG, der die Verlagerung von Gesetzgebungsbefugnissen weg vom Parlament hin zu dem Gemeinsamen Ausschuss an die exorbitante Ausnahmesituation des Verteidigungsfalles sowie die Hinderung eines Zusammentritts des Bundestages knüpft. Bei der systematischen Auslegung ist zugleich an die ehemalige Regelung des Art. 45 GG (a. F.) zu erinnern, der selbst für die „parlamentslose Zeit“ zwischen den Wahlen bis zum Zusammentritt eines neuen Bundestages einen sog. ständigen Ausschuss zur Wahrung der „*Rechte des Bundestages gegenüber der Bundesregierung*“ vorsah, hierbei aber explizit "*weitergehende Befugnisse, insbesondere das Recht der Gesetzgebung*“, ausschloss. Beide Regelungen bestätigen also den Befund, dass dem Grundgesetz – von dem Ausnahmefall des § 115 e GG abgesehen - eine exklusive Zuweisung der Gesetzesbeschlussfassung an das Parlament als Ganzes zugrunde liegt.

Eine zusätzliche Stütze findet diese Auslegung in der historischen Betrachtung des Verfahrens der Verfassunggebung. So hieß es noch in Art. 102 Abs. 2 des Verfassungsentwurfs von Herrenchiemsee:

> *„Keines der beiden Häuser kann seine Befugnis zur Gesetzgebung übertragen, auch nicht auf einen von ihm* gebildeten *Ausschuss.“*

Diese Regelung wurde noch in erste Entwürfe des Grundgesetzes übernommen und später auf Vorschlag des Redaktionsausschusses gestrichen, nach wissenschaftlicher Bewertung weil man die Regelung „*für überflüssig, weil selbstverständlich, hielt*“

- *Pietzner*, Petitionsausschuss und Plenum, 1974, S. 81 -.

Die Delegation der Bundesgesetzgebung bzw. der Schlussabstimmung über ein Bundesgesetz auf einen Ausschuss wäre danach *de constitutione lata* grundgesetzwidrig.

2.

Art. 77 GG gilt freilich nur für die Bundesgesetzgebung und vermag insoweit eine abschließende Entscheidung für die Landesgesetzgebung nicht zu liefern. Immerhin aber findet sich in Art. 66 Satz 1 LV NRW eine parallele Regelung für die Landesgesetzgebung, derzufolge „*die Gesetze … vom Landtag beschlossen (werden)*“.

In der Kommentarliteratur wird diese Regelung – parallel zu der genannten Bestimmung des Art. 77 GG – im Sinne eines „Plenumsvorbehaltes“ interpretiert, der eine Übertragung von Gesetzgebungsbeschlüssen auf Ausschüsse verbietet

- vgl. *Chr. Dästner*, Die Verfassung des Landes NRW, Kommentar, 2. Aufl. 2002, Art. 66 Rn. 1: „Nur die Vollversammlung des Landtages, das sog. Plenum, kann über Gesetzesvorlagen beschließen“; *Geller/Kleinrahm*, Die Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, Lsbl., Art. 66 Erl. 3 sowie Art. 30 Erl. 2b; *Grawert*, Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen, 3. Aufl. 2012, Art. 66 Rn. 1; *Mann*, in: Löwer/Tettinger, LVerf NRW, 2002, Art. 66 Nr. 6: „*Beschlusszuständigkeit über formelle Gesetze beim Landtag als Plenum monopolisiert und unübertragbar*“; *Thesling*, in: Heusch/Schönenbroicher, Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, Komm., 2010, Art. 66 Rn. 1 unter Verweis u. a. auf *Dickersbach*, in: Geller/Kleinrahm, LVerf NRW, Lsbl., Art. 66 Erl. 3 -.

2.1.

Dieser Einschätzung ist beizupflichten.

Sie entspricht der vom Bundesverfassungsgericht für die Parallelregelung des Grundgesetzes vorgezeichneten Linie. Zugleich fügt sie sich in die Gesamtsystematik der Landesverfassung ein. Zu erwähnen ist insoweit zunächst Art. 3 Abs. 1 LVerf. NRW, der die Gesetzgebung explizit dem Volk und „der Volksvertretung“ zuweist, mit der über Art. 30 LVerf. NRW das Parlament als Ganzes gemeint ist. Ferner ist etwa auf die Pflicht zur Öffentlichkeit der Plenarsitzungen nach Art. 42 LVerf. NRW zu verweisen, die gerade auch für das Gesetzgebungsverfahren von besonderer Bedeutung ist und im Rahmen von Ausschusssitzungen nach § 56 der Geschäftsordnung des Landtages Nordrhein-Westfalen jedenfalls nicht uneingeschränkt gilt

- zu diesem Aspekt etwa auch *Geller/Kleinrahm*, aaO., Art. 30 Erl. 2 b –.

Hinzuweisen ist aber auch auf die Sonderregelung des Art. 40 LVerf. NRW, der den exklusiven Status des Landtages als gesetzgebende Körperschaft im Lande auch und zumal gegenüber dem ständigen Ausschuss (Hauptausschuss) des Landtages herausstellt, wenn diesem für bestimmte Sonderkonstellationen der (begrenzte) Auftrag zugewiesen wird, die Rechte der Volksvertretung „*gegenüber der Regierung*“ wahrzunehmen. Denn hiermit wird inzident festgeschrieben, dass diesem zentralen Ausschuss selbst dann keinerlei Gesetzgebungsbefugnisse zukommen sollen, wenn der Landtag – etwa nach seiner Auflösung – an einer Zusammenkunft gehindert ist

- wie hier auch *Thesling*, in: Heusch/Schönenbroicher Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, Komm., 2010, Art. 40 Rn. 4 -.

Folgerichtig wird denn auch für diesen ständigen Ausschuss in der Kommentarliteratur jede Ausweitung der begrenzten Kompetenzen durch Beschluss des Landtages für unzulässig erachtet, „*weil ein einfacher Landtagsbeschluss gegen die Aufgabenzuweisung nach Art. 40 Satz 2 verstieße*“

- *Thesling*, aaO.-.

A maiore ad minus können entsprechende Delegationen *de constitutione lata* aber erst recht nicht in Betracht kommen, wenn der Landtag an der Ausübung seiner

Kompetenzen nicht gehindert ist. Vor diesem Hintergrund ist davon auszugehen, dass die Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen nach ihrer gegenwärtigen Ausgestaltung die Gesetzgebung exklusiv in die Zuständigkeit des Parlaments „als Ganzes“ gelegt hat.

Eine abweichende Delegation abschließender Entscheidungsbefugnisse über Gesetze – etwa auf Ausschüsse des Landtages - wäre danach *de constitutione lata* als verfassungswidrig einstufen.

2.2.

Die dargelegte Verfassungsinterpretation wird auch nicht dadurch entkräftet, dass einige Landesverfassungen das Delegationsverbot für die Parlamentsgesetzgebung explizit normiert haben

- vgl. etwa Art. 105 Abs. 3 LVerf. Bremen (für die „*endgültige* Gesetzgebung“), Art. 70 Abs. 3 LVerf. Bay., Art. 65 Abs. 2 LVerf. Saarl. -.

Denn sämtliche der genannten Regelungen dürften weniger als „Ausnahmentatbestände“ denn als Bestätigungen des ohnehin geltenden Plenarvorbehaltes für die Gesetzgebung zu interpretieren sein

- vgl. nur *Neumann*, Verfassung der Freien Hansestadt Bremen, 1996, Art. 123 Rn. 10, der die Beschlussfassung über Gesetzesinitiativen „*im Plenum*“ für „*zwingend*“ erachtet -.

Teilweise wird den genannten Normen zudem eine abweichende „*eigentliche Hauptstoßrichtung“* betreffend eine Begrenzung der exekutiven Normsetzung beigemessen

- *Möstl*, in: Lindner/Möstl/Wolff (Hrsg.), Verfassung des Freistaates Bayern, 2009, Art. 70 Rn. 9; *Nawiasky/Leusser/Schweiger/Zacher*, Die Verfassung des Freistaates Bayern, Lsbl., Art. 70 Rn. 6 mwN. -.

Eine entsprechende klarstellende Regelung wird daher auch im Schrifttum für Nordrhein-Westfalen für nicht erforderlich erachtet

- *Mann*, aaO. -.

Eine Betrauung von Ausschüssen des Landtages Nordrhein-Westfalen mit der Schlussabstimmung über Gesetzesvorlagen wäre damit nach dem geltenden Landesverfassungsrecht nicht zulässig.

3.

Dass sich diese Einschätzung dadurch ändern könnte, dass die Delegation von Gesetzgebungszuständigkeiten auf bestimmte (fachgesetzliche) Materien beschränkt und ggf. mit einem jederzeitigen „Rückholrecht" verbunden würde, ist nicht ersichtlich.

Denn auch eine unter den genannten Bedingungen erfolgende („konservierende") Delegation von Gesetzgebungsbefugnissen auf Ausschüsse zielte – gleichviel ob für den Regel- oder den Ausnahmefall - auf die mit Art. 66 Satz 1 LVerf. NRW unvereinbare Folge einer möglichen Gesetzesbeschlussfassung nicht durch den Landtag, sondern einen Landtagsausschuss

- vgl. zu parallelen Diskussionen im Kontext von Immunitätsentscheidungen unten C. 2.2.1. -.

Insbesondere wäre es nicht gangbar, den Nichtgebrauch des Rückrufrechtes im Sinne einer konkludenten Eigenentscheidung des Plenums umzudeuten

- so zutreffend *Kreuzer*, Der Staat Bd. 7 (1968), S. 183, 205; nicht überzeugend *Butzer*, Immunität im demokratischen Rechtsstaat, 1991, S. 356 f., der – wenn auch in dem anders gearteten Kontext von Immunitätsentscheidungen - die Nichtausübung von Rückrufrechten als *„stillschweigend erklärte Zustimmung des Plenums"* deuten will -.

Auch qualitativ könnte ein solches Rückrufrecht kaum als „Äquivalent" zum Letztentscheidungsrecht des Plenums eingestuft werden. So ist an dieser Stelle an das bereits erwähnte Diktum *Kewenigs* im Rahmen der Beratungen der Enquete-Kommission Verfassungsreform zu erinnern, der die Vorstellung einer realen Ausgleichsfunktion von Rückholrechten des Plenums als „*weitgehend illusorisch*" bezeichnet hat

- BT-Drs. VI/3829, S. 85 -.

1b) Welchen verfassungsrechtlichen Grenzen unterliegt nach derzeitiger Verfassungslage die Delegation der abschließenden Entscheidung auf einen Ausschuss?

Da die Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen jedenfalls seiner gegenwärtigen Ausgestaltung nach eine Delegation von Gesetzesbeschlüssen auf Landtagsausschüsse vollständig untersagt, bleibt für die akzessorische Frage nach den Grenzen einer etwaigen Delegationsmöglichkeiten kein Anwendungsbereich mehr.

2a) Welchen verfassungsrechtlichen Grenzen unterliegt die Ermächtigung zur Delegation der abschließenden Entscheidung auf einen Ausschuss im Falle einer entsprechenden Änderung der Landesverfassung?

Die hier aufgeworfene Frage nach den verfassungsrechtlichen Grenzen einer Delegation von Gesetzgebungsbefugnissen im Falle einer entsprechenden Änderung der Landesverfassung setzt zunächst voraus, dass eine Änderung der Landesverfassung dahingehend, dass Gesetzgebungsbefugnisse auf Ausschüsse übertragen werden können, überhaupt zulässig ist.

Eben dies erscheint indes durchaus fraglich.

Insoweit ist darauf zu verweisen, dass die Verfassungsgesetzgebung in den Ländern keine unlimitierte Kompetenz darstellt, sondern durch das Grundgesetz umhegt und damit partiell auch begrenzt wird (sub 1). Zugleich formuliert die Landesverfassung von Nordrhein-Westfalen in Art. 69 Abs. 1 Satz 2 seit dem Jahre 2002 eigene materielle Grenzen für verfassungsändernde Gesetze, die zwar inhaltlich die Bindungen des Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG gleichsam „spiegelbildlich“ aufgreifen, gleichwohl normativ einen eigenständigen Gehalt aufweisen (sub 2).

- Das Verhältnis der genannten Regelungen zueinander ist bislang nicht abschließend geklärt. Soweit Art. 69 Abs. 1 Satz 2 LVerf. NRW in der Literatur ein nur „*deklaratorischer Charakter*“ beigemessen wird (so etwa *Günther*, in: Heusch/Schönenbroicher, Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, Komm., Art. 69 Rn. 9; *Mann*, in: Löwer/Tettinger, LVerf. NRW, Art. 69 Rn. 9) überzeugt dies nach hiesiger Auffassung nicht. Vielmehr wird über Art. 69 Abs. 1 Satz 2 LVerf. NRW die grundgesetzliche Absicherung der in Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG genannten Staatsfundamentalnormen durch eine inhaltlich parallele, normativ aber selbständige landesverfassungsrechtliche Absicherung erweitert. Folgewirkungen zeitigt dies insbesondere in verfassungsprozessualer Hinsicht, indem neben die bundesverfassungsgerichtliche Kontrolle der gliedstaatlichen Gesetzgebung nach Maßgabe des Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG die landesinterne Kontrolle von verfassungsändernden Gesetzen am Maßstab des Art. 69 Abs. 1 Satz 2 LVerf. NRW durch den Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen tritt; vgl. hierzu den parallelen Ansatz für Art. 75 Abs. 1 Satz 2 LVerf. Bay. bei *Möstl*, in: Lindner/Möstl/Wolff (Hrsg.), Verfassung des Freistaates Bayern, 2009, Art. 75 Rn. 7 ff. -.

Beiden Begrenzungen der Verfassungsautonomie des Landes ist im Folgenden näher nachzugehen.

1.

Das Grundgesetz konstituiert die Länder als Staaten mit eigener Verfassungshoheit. Die Verfassungsräume des Bundes und der Länder stehen dabei grundsätzlich selbständig nebeneinander. Hieraus folgt, dass die Länder, soweit das Grundgesetz keine Vorgaben macht, „*ihr Verfassungsrecht und damit auch ihre Verfassungsgerichtsbarkeit selbst ordnen (können)*“

- grdl. BVerfGE 96, 345, 368 f.; 99, 1, 11; 102, 224, 234; hierzu auch *J. Dietlein*, Festschrift VerfGH NRW, 2002, S. 203, 205 ff. -.

Diese Ordnungsgewalt erstreckt sich grundsätzlich auch auf die Regelungen zur statusrechtlichen Stellung der Landtagsabgeordneten

- BVerfGE 102, 224, 234 -.

Insbesondere die parlamentsgesetzlichen Regelungen des Grundgesetzes finden danach weder eine unmittelbare Anwendung auf die Verfassungsgesetzgebung in den

Ländern, noch bilden sie hiernach eine verbindliche „Blaupause“ für die Ausgestaltung der Verfassungsordnung in den Ländern.

- Zumal die in der Entscheidung des BVerfG vom 28.2.2012 (Az. 2 BvE 8/11, NVwZ 2012, 495 ff.) zur Verlagerung von Entscheidungsbefugnissen auf Bundestagsausschüsse relevanten Regelungen aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 und 2 GG finden auf die Verfassungsgesetzgebung in den Ländern unmittelbar keine Anwendung, da beide Normen speziell den Status und das Verfahren zur Wahl der Abgeordneten des Deutschen Bundestages betreffen -.

Allerdings bleibt die Verfassungshoheit der Länder insoweit auch nicht gänzlich frei von grundgesetzlichen Bindungen. Materielle Grenzen für die Verfassungsgesetzgebung in den Ländern formuliert das Grundgesetz zuvörderst in Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG. Die dort verankerte „Homogenitätsklausel“ belässt der Verfassungsgesetzgebung in den Ländern zwar „*in der Gestaltung ihrer Verfassung im einzelnen Spielraum*“

- BVerfGE 27, 44, 56 -,

bindet diese dabei aber zugleich an die „*Grundsätze des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Sinne dieses Grundgesetzes*“. Hierbei entfalten die parlamentsgesetzlichen Regelungen des Grundgesetzes insoweit eine jedenfalls mittelbare Direktivwirkung, als sie

> *„den nach Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG zu gewährleistenden Grundsätzen der verfassungsmäßigen Ordnung in den Ländern in Bezug auf das Landesparlament Konturen geben“*

- BVerfGE 102, 224, 234 -.

Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG bindet auf diese Weise die konstitutionelle Gestaltungskraft der Länder in den gesamtstaatlichen Kontext ein mit der Folge, dass landesrechtliche Normsetzungsakte, die den aus grundgesetzlicher Sicht unabdingbaren Homogenitätsanforderungen zuwider laufen, „*ultra vires*“ erlassen und damit ipso iure unwirksam sind

- vgl. zum Verständnis des Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG als einer „*negativen Kompetenznorm*“ eingehend *W. März*, Bundesrecht bricht Landesrecht, 1989, S. 191; im Erg. auch *Dietlein*, Die Grundrechte in den Verfassungen der neuen Bundesländer, 1993, S. 45 mwN.; *Dietlein/Riedel*, Zugangshürden im Kommunalwahlrecht, 2012, S. 21; *Nierhaus*, in: Sachs (Hrsg.), GG-Komm., Art. 28 Rn. 28 ff. mit umfassenden Nachweisen zum Streitstand; *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth, GG-Komm., 11. Aufl. 2011, Art. 28 Rn. 2; Schönenbroicher, in: Heusch/Schönenbroicher, Landesverfassung NRW, 2010, Art. 1 Rn. 21; *Storr*, Verfassunggebung in den Ländern, 1995, S. 196 mwN.; teilw. anders *Günther*, in: Heusch/Schönenbroicher, Landesverfassung NRW, Komm., 2010, Art. 69 Rn. 12, der die Vorgaben des Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG über Art. 31 GG sanktionieren will -.

Eine unmittelbare Durchgriffswirkung auch auf die Verfassungsordnung in den Ländern ergibt sich ferner aus Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG, der u. a. die Gleichheit der Wahl für Landtagswahlen festschreibt und hierdurch - mittelbar - auch den Status der einzelnen Landtagsabgeordneten mit definiert.

1.1.

Zu prüfen ist damit zunächst, ob die in Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG normierte und durch Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG präzisierte Festlegung der Länderverfassungen auf die demokratischen Grundsätze „*im Sinne dieses Grundgesetzes*“ einer Verlagerung von Gesetzgebungsbefugnissen auf Ausschüsse entgegenstehen könnte.

Insoweit ist zunächst hervorzugeben, dass das demokratische Prinzip des Grundgesetzes nach h. M. ein primär repräsentatives Verständnis ist

- vgl. zu dieser teilweise leidenschaftlich geführten Debatte zutreffend *Nierhaus*, in: Sachs, GG-Komm., 6. Aufl. 2011, Art. 28 Rn. 15; a. A. aber etwa *Storr*, Verfassunggebung in den Ländern, 1995, S. 260 -,

das dementsprechend auch für den Verfassungsraum der Länder die Existenz eines Landesparlaments voraussetzt (Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG).

Für die hier zu beantwortende Frage nach den Möglichkeiten und Grenzen einer Delegation von Gesetzgebungsbefugnissen auf Ausschüsse ist weiter von Relevanz, dass die durch Art. 38 Abs. 1 GG statuierte Gleichheit aller Abgeordneten in ihrem Status

als Vertreter des ganzen Volkes zugleich als Konkretisierung des demokratischen Prinzips verstanden werden muss, wie es den Ländern in Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG vorgegeben ist.

So heißt es in der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 28.2.2012:

> *„Das in Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG verankerte Prinzip der repräsentativen Demokratie gewährleistet für jeden Abgeordneten nicht nur die Freiheit in der Ausübung seines Mandates, sondern auch die Gleichheit im Status als Vertreter des ganzen Volkes. Dieser Grundsatz fußt letztlich auf dem durch Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG garantierten Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit. Beide besonderen Gleichheitssätze stehen im Hinblick auf das durch sie konkretisierte Prinzip der repräsentativen Demokratie in einem unauflösbaren, sich wechselseitig bedingenden Zusammenhang ... Ungeachtet der strukturellen Unterschiede zwischen Wahlrecht und freiem Mandat der gewählten Abgeordneten bedürfen daher Differenzierungen in Bezug auf den Abgeordnetenstatus zu ihrer Rechtfertigung entsprechend den sich aus dem Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit ergebenden Anforderungen … eines besonderen Grundes, der durch die Verfassung legitimiert und von einem Gewicht ist, das der Gleichheit der Abgeordneten die Waage halten kann. Die Anforderungen an einen solchen Grund entsprechen denen, die an Differenzierungen innerhalb der Wahlrechtsgleichheit zu stellen sind, weil diese auf der zweiten Stufe der Entfaltung demokratischer Willensbildung, das heißt im Status und der Tätigkeit des Abgeordneten fortwirkt …“*

- BVerfG, NVwZ 2012, 495, 499 (Abs. 124) -.

Der gleiche konzeptionelle Ansatz findet sich in der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 6. Dezember 2013

- Az. 2 BvQ 55/13, abrufbar unter BeckRS 2013, 59251 –,

wenn es dort in Bezug auf die Wahlrechtsgleichheit in Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG heißt:

> *„So setzt sich insbesondere die Gleichheit der Wahl in der gleichen Mitwirkungsbefugnis aller Abgeordneten fort und hält damit auch in den Verzweigungen staatlich-repräsentativer Willensbildungsprozesse die demokratische Quelle offen, die aus der ursprünglich im Wahlakt liegenden Willensbetätigung jedes einzelnen Bürgers fließt (vgl. BVerfGE 112, 118 <134>)“.*

Zwar betreffen die genannten Entscheidungen zunächst die durch Art. 38 Abs. 1 GG unmittelbar konturierte statusrechtliche Stellung der Abgeordneten des Deutschen Bundestages. Indem das Verfassungsgericht die statusrechtlichen Festlegungen des Art. 38 Abs. 1 GG indes als Positivierung des „demokratischen Prinzips“ bezeichnet, liegt allerdings der Schluss nahe, dass die dortigen Festlegungen zugleich die der Verfassungsgesetzgebung in den Ländern durch Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG auferlegten Bindungen an die Grundsätze der Demokratie im Sinne des Grundgesetzes konkretisieren

- wie hier im Erg. auch *D. Birk*, NJW 1988, 2521 -.

Unterstützt wird dieses Normverständnis durch frühere Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, mit denen das Gericht aus parallelen Erwägungen heraus statusrechtliche Differenzierungen auch unter Landtagsabgeordneten für grundsätzlich unzulässig erachtet hatte. So verwies das Bundesverfassungsgericht etwa in seiner Entscheidung vom 21.7.2000 auf die der Landesgesetzgebung auferlegten Bindungen an das Prinzip der repräsentativen Demokratie, wie es namentlich in Art. 38 Abs. 1 GG verankert sei. Eben dieses Prinzip aber gewährleiste

> *„für jeden der nach den Grundsätzen des Satzes 1 gewählten Abgeordneten sowohl die Freiheit der Ausübung seines Mandates als auch die Gleichheit im Status als Vertreter des ganzen Volkes*“

- BVerfGE 102, 224, 237 -.

Wörtlich heißt es in dieser Entscheidung, die sich mit der vormaligen Abgeordnetenentschädigung im Land Thüringen befasst:

> *„Die vom Volk ausgehende und in der Wahl ausgeübte Staatsgewalt wird vom Parlament als Ganzes im Sinne der Gesamtheit seiner Mitglieder wahrgenommen. Die genannten Grundlagen der repräsentativen Demokratie wirken auch auf das parlamentarische Entscheidungsverfahren ein, indem sie grundsätzlich die Mitwirkung aller Abgeordneten bei der Willensbildung des Parlaments erfordern und bei der Schaffung der äußeren Bedingungen, unter denen die Parlamentsbeschlüsse zu Stande kommen, Berücksichtigung verlangen (vgl. BVerfGE 44, 308, 315 f.). Dies setzt (…) die gleiche Mitwirkungsbefugnis*

aller Abgeordneten im Rahmen der parlamentarischen Arbeit voraus (vgl. BVerfGE 80, 188, 218)“

- BVerfGE 102, 224, 237 -.

Zur Begründung verwies das Gericht bereits hier auf die „*beiden Sätze des Art. 38 Abs. 1 GG*“, die

„im Hinblick auf das durch sie konkretisierte Prinzip der repräsentativen Demokratie in einem unauflösbaren, sich wechselseitig bedingenden Zusammenhang (stehen)“

- BVerfGE 102, 224, 238 -.

Mit diesem streng normativen Ansatz dürften auch vormalige Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts präzisiert worden sein, welche die mit der politischen Entscheidungskraft zumal der Ausschüsse einhergehende (faktische) Verlagerung der parlamentarischen Repräsentation für „*unproblematisch*“ erachteten, „*solange der Entscheidungsprozess institutionell in den Bereich des Parlaments eingefügt bleibt*“

- BVerfGE 44, 308, 319 –.

Soweit – entgegen der hier dargestellten Linie - einzelne Stimmen im Schrifttum das vorgenannte Zitat im Sinne einer nahezu umfassenden Delegationsbefugnis des Parlaments interpretiert hatten, solange nur ein dem Plenarverfahren paralleles Verfahren vorgesehen, die Entscheidungskompetenz des Ausschusses derjenigen des Plenums überlegen sei und schließlich die parlamentarische Repräsentation nur unwesentlich verkürzt werde

- s. etwa *Kasten*, Ausschussorganisation und Ausschussrückruf, 1983, S. 20 f., 32, der hieraus - in Anlehnung an *Achterberg* (Die parlamentarische Verhandlung, 1979, S. 152 ff.)*, s*. dort auch S. 32, wo es heißt, dass die Möglichkeit bestehe, „*jedem Ausschuss jederzeit Entscheidungs-Kompetenzen zu übertragen*“ -,

beruht dies nach hiesiger Auffassung auf einer Fehlinterpretation der genannten Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 10.5.1977. So findet sich im Vorfeld des erwähnten Zitats zur Verlagerung von Mitwirkungsbefugnissen der Abgeordneten auf Gremien außerhalb des Plenums durchaus der klarstellende Hinweis:

> *„Dabei ist jedoch vorausgesetzt, dass die endgültige Beschlussfassung über ein parlamentarisches Vorhaben dem Plenum vorbehalten bleibt*“
>
> - BVerfGE 44, 308, 317 -.

Eben diese Voraussetzung sah das Gericht in der genannten Entscheidung explizit als erfüllt an

- BVerfG aaO.: „*Dies bedarf keiner näheren Darlegung, soweit die alleinige Kompetenz des Plenums zur endgültigen Beschlussfassung über parlamentarische Vorhaben in Frage steht*“ -,

so dass sich die späteren – hier relevanten – Ausführungen des Gerichts nach Wortlaut und Sinn der Entscheidung speziell allein auf die „*weiteren Erfordernisse*“

- so BVerfG, aaO. -

einer möglichen Verlagerung von Mitwirkungsrechten bezogen. Von einer Indifferenz des Bundesverfassungsgerichts gegenüber der Verlagerung von Entscheidungsbefugnissen auf Ausschüssen konnte somit auch nach der dortigen älteren Rechtsprechung richtigerweise keine Rede sein.

In eben diesem Sinne sind denn auch jüngste Äußerungen des Bundesverfassungsgerichts zu lesen, die die Hervorhebung der unbestrittenen Bedeutung der Ausschüsse für die Erledigung „*großer Teile der … zu erfüllenden Aufgaben*“ mit der rechtlichen Feststellung verbinden, dass die Ausschüsse

- *„grundsätzlich darauf beschränkt (*sind*), die Verhandlungen und Beschlüsse des Plenums vorzubereiten, … also auf eine endgültige Beschlussfassung durch das Plenum hin“* zu arbeiten

- BVerfG, NVwZ 2012, 495, 499 -.

Die genannten Entscheidungen legen in Ansehung der hier zu behandelnden Frage folgende Bewertung nahe:

- Art. 38 Abs. 1 Satz 1 und 2 GG begründet und sichert die Gleichheit aller (Bundestags-) Abgeordneten in ihrem Status als Vertreter des ganzen Volkes;

- Art. 38 Abs. 1 Satz 1 und 2 GG konkretisiert mit seinen dargestellten Gleichheitsanforderungen das grundgesetzliche Prinzip der repräsentativen Demokratie aus Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG, das damit auch für die (materielle) Verfassungsordnung in den Ländern, namentlich also für statusrechtliche Regelungen der Landtagsabgeordneten, Verbindlichkeit beansprucht.

1.2.

Zu prüfen bleibt immerhin, ob und inwieweit die in Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG formulierte Bindung der Länder an die Wahrung der „*Grundsätze*“ des demokratischen Prinzips im Sinne des Grundgesetzes weiter reichende Spielräume für Abweichungen von den grundgesetzlichen Vorgaben belässt. So wird der Begriff des „Grundsatzes“ im juristischen Sprachgebrauch traditionell mit der Möglichkeit von „Ausnahmen“ verknüpft, was in vorliegendem Kontext womöglich zu einer weiteren Rückführung der Homogenitätsbindung führen könnte

- ansatzweise hierzu auch BVerfGE 30, 1, 2, wo das Gericht bei Auslegung des in Art. 79 Abs. 3 GG formulierten Begriffs der „*in den Artikel 1 und 20 niedergelegten Grundsätze*“ Einschränkungen vorgenommen hat, indem es dort eine Verletzung dieser Grundsätze verneinte, soweit diesen „*im Allgemeinen Rechnung getragen wird*“ und die Grundsätze lediglich für Sonderlagen entsprechend ihrer Eigenart bzw. systemimmanent modifiziert werden; zu der breiten Diskussion dieser Frage im Schrifttum etwa *Tettinger/Schwarz*, in: v.

Mangoldt/Klein/Starck, GG-Komm., Bd. 2, 6. Aufl. 2010, Art. 28 Abs. 1 Rn. 38; ähnl. *K. Stern*, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 1, 2. Aufl. 1984, § 19 III 5 c: „Art. 28 Abs. 1 GG hat sich … zu einem mittleren Standard an Homogenität, einem >Mindestmaß< bekannt*“; *Dietlein*, in: Dietlein/Burgi/Hellermann, Öffentliches Recht in NRW, 5. Aufl. 2013, § 3 Rn. 70, wonach die Landesverfassungen „*keine Blaupause“* der Bundesverfassung sein sollen -.

1.2.1.

In Kontext der hier zu prüfenden Vorschrift des Art. 28 Abs. 1 GG hat das Bundesverfassungsgericht zu dieser Frage im Rahmen seines Rundfunkurteils vom 22.2.1994 Stellung genommen und sich hierbei für eine inhaltlich zwar „*enge“*, in dem fixierten Umfang aber eben doch umfassende Bindungswirkung der Homogenitätsregel ausgesprochen.

Wörtlich heißt es hier:

> *„Das Homogenitätserfordernis ist auf die dort (*scil. in Art. 28 Abs. 1 GG*) genannten Staatsstruktur- und Staatszielbestimmungen und innerhalb dieser wiederum auf deren Grundsätze beschränkt“*

- BVerfGE 90, 60, 85 -.

Nach dieser Lesart formuliert Art. 28 Abs. 1 GG also keine „grundsätzliche“ Bindung an das Demokratieprinzip, sondern eine Bindung an das „Grundsätzliche“ des Demokratieprinzips

- vgl. hierzu auch die parallele Interpretation des Art. 79 Abs. 3 GG in BVerfGE 30, 1, 24, als eine Bindung an das „*Grundsätzliche*“, mithin an das, was für die Verfassung prägend ist -.

Die Lesart des Gerichts folgt damit der von *K. Stern* bereits zuvor in diesem Sinne geprägte Formel, wonach die Länder zwar

- „*ausnahmslos gebunden (sind), aber nicht vollinhaltlich. Nur die Grundsätze, d. h. die Haupt- oder Fundamentalprinzipien, kurz das, was das Wesentliche ausmacht, muss übernommen werden*“

- *K. Stern*, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 28 (Zweitbearbeitung) Rn. 7 -.

Unter Zugrundelegung dieses Normverständnisses liegt dann aber der Schluss nahe, dass die grundsätzliche Gleichheit der Landtagsabgeordneten in ihrem Status als Vertreter des ganzen Volkes, gerade weil sie den fundamentalen Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit in sich trägt und fortsetzt, zu jenem „Grundsätzlichen" zu zählen ist. Das Prinzip der grundsätzlichen Gleichheit mag danach zwar unter Beachtung der (strengen) grundgesetzlichen Rechtfertigungsanforderungen Beschränkungen zulassen

- vgl. insoweit bezüglich des Prinzipiencharakters der Wahlrechtsgleichheit etwa *Morlok*, FS BVerfG, 2001, S. 559, 608 -,

steht in seinem Grundsatzcharakter gleichwohl nicht mehr zur Disposition der Länder.

- Nicht zuletzt Aspekte des Minderheiten- und Oppositionsschutzes stünden auf dem Spiel, wenn ungesichert bliebe, dass grundsätzlich jede Fraktion und jeder einzelne Abgeordnete an den parlamentarischen Prozessen zu beteiligen ist; zu diesem Gedanken auch BVerfG, NJW 1984, 1873, 1874; eingehend auch *Kasten*, DÖV 1985, 222, 224 mwN. -.

1.2.2.

Bestätigt wird diese Sichtweise nicht zuletzt durch die spezielle, auf die Wahlrechtsgleichheit für die Landtagswahlen bezogene Homogenitätsvorgabe des Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG. Denn auch diese unmittelbar auf die Landesebene bezogene Homogenitätsvorgabe des Grundgesetzes gilt, wie das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung vom 5.11.1975 klargestellt hat,

> „*nicht nur für die Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts im engeren Sinne, es gilt auch für die Ausübung des Mandats*"

- BVerfGE 40, 296, 317 -.

Und explizit fährt das Gericht hier fort:

„Das Grundgesetz kennt im Wahlrecht und im Parlamentsrecht keine für den Status des Abgeordneten erheblichen besonderen, in seiner Person liegenden Umstände, die eine Differenzierung innerhalb des Status rechtfertigen können. Alle Mitglieder des Parlaments sind einander formal gleichgestellt“

- BVerfG, aaO., S. 317 f. -.

Für das Verhältnis von Satz 1 und 2 des Art. 28 Abs. 1 GG hat das Bundesverfassungsgericht indes an anderer Stelle klargestellt, dass

„der erste Satz dieser Vorschrift … durch den zweiten ergänzt (wird); dieser bestimmt für seinen Regelungsgegenstand das zu wahrende Minimum an Homogenität“

- BVerfG, NJW 1991, 162, 164 -.

In der Gesamtschau ergibt sich hieraus, dass die gleichheitsrechtlichen Anforderungen an den Status der Landtagsabgeordneten als Vertreter des gesamten (Landes-) Volkes – soweit man sie nicht bereits als unmittelbares Postulat der „Durchgriffsnorm“ des Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG interpretieren will – jedenfalls als integrale Bestandteile des demokratischen Grundsatzes aus Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG auch gegenüber dem Landesverfassunggeber sowie dem verfassungsändernden Gesetzgeber des Landes Verbindlichkeit beanspruchen.

1.3.

Indem Art. 28 Abs. 1 Satz 1 und 2 GG das Ziel der Sicherung einheitlicher demokratischer Legitimationsgrundlagen im Staatsaufbau verfolgt

- vgl. *Nierhaus*, in: Sachs (Hrsg.), GG-Komm., Art. 28 Rn. 18 -,

ist davon auszugehen, dass die grundsätzliche statusrechtliche Gleichheit der Landtagsabgeordneten unmittelbar durch das Grundgesetz determiniert wird.

Art. 28 Abs. 1 GG synchronisiert insoweit den gleichheitsrechtlichen Status der Landtagsabgeordneten mit dem durch Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG grundgelegten Status des Bundestagsabgeordneten, was zugleich zu einer Synchronisation der verfassungsrechtlichen (Legitimations-) Anforderungen an etwaige Beschränkungen dieses gleichheitsrechtlichen Status führt. Etwaige Beschränkungen dieser Statusgleichheit sind damit zwar nicht von vornherein ausgeschlossen, müssten sich jedoch – wie im Rahmen der Beantwortung von Frage 2b näher darzustellen sein wird - durch hinreichende gewichtige Gemeinwohlbelange rechtfertigen lassen.

Im Ergebnis bedeutet dies, dass etwaige Entscheidungsdelegationen auf Ausschüsse, selbst wenn die Landesverfassung die bisherige exklusive Zuordnung dieser Kompetenz auf das Gesamtparlament aufgeben sollte, den vom Bundesverfassungsgericht entwickelten materiellen Rechtfertigungsanforderungen genügen müssten

- hierzu eingehend unten Frage 2b -.

2.
Eine inhaltlich parallele Bindung des verfassungsändernden Gesetzgebers des Landes formuliert seit der Novelle des Jahres 2002 auch Art. 69 Abs. 1 Satz 2 LVerf. NRW, der die zuvor dargestellten grundgesetzlichen Homogenitätsanforderungen „spiegelbildlich“ rezipiert

- wie hier im Erg. auch *Schönenbroicher*, in: Heusch/Schönenbroicher, LVerf. NRW, Komm., 2010, Art. 1 Rn. 21: „*Homogenitätsgebot … in die Unabänderlichkeitsvorschrift der Verfassung hineingeschrieben*“ –

und als sog. „Identitätsgarantie“

- zu diesem Begriff *Günther*, in: Heusch/Schönenbroicher, Landesverfassung NRW, Komm., 2010, Art. 69 Rn. 9 -

in das Landesverfassungsrecht transformiert.

Schon zuvor hatte freilich der Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen „*das prinzipielle Gebot gleichberechtigter Mitwirkung aller Abgeordneten*“ an den Entscheidungen des Parlaments herausgestellt und dieses in Verbindung mit den Grundsätzen des demokratischen Prinzips gebracht, hierbei namentlich mit der elementaren demokratischen Forderung nach einer freien parlamentarischen Opposition

- Urt. vom 4.10.1993, VerfGH 15/92, NVwZ 1994, 678 ff.; zur Einordnung der Möglichkeit einer effektiven Opposition als einer der Mindestanforderungen des im Grundgesetz verankerten Demokratieprinzips s. *Tettinger/Schwarz*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG-Komm., Bd. 2, 6. Aufl. 2010, Art. 28 Rn. 42 -,

Wörtlich heißt es in dieser Entscheidung:

> *„Das prinzipielle Gebot gleichberechtigter Mitwirkung aller Abgeordneten … ist gleichermaßen Vorbedingung und Gewährleistung für das Recht der Minderheit, ihren Standpunkt in den parlamentarischen Willensbildungsprozess einzubringen…“*

- aaO., S. 679 -.

In seiner Entscheidung zur Verfassungswidrigkeit der 5 %-Sperrklausel im Kommunalwahlrecht aus dem Jahre 1999 ist der Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen zudem davon ausgegangen, dass speziell das Postulat der Gleichheit der (Landtags- und Kommunal-) Wahl zudem über Art. 1 Abs. 1 LVerf. NRW aus Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG als Landesverfassungsrecht rezipiert bzw. als „*Ausprägung des Demokratieprinzips durch Art. 2 NWVerf. gewährleistet*“ werde

- VerfGH NRW, Urt. vom 6.7.1999, NVwZ 2000, 666, 667; dogmatisch skeptisch gegenüber der Ausdeutung von Art. 1 Abs. 1 Satz 1 LVerf. NRW iS. einer Rezeptionsklausel in Bezug auf grundgesetzliche Vorgaben *J. Dietlein*, in: Festschrift VerfGH NRW, 2002, S. 203, 218 -.

Es spricht somit alles dafür, dass auch der Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen die mit der Wahlrechtsgleichheit untrennbar verbundene grundsätzliche Gleichheit der Landtagsabgeordneten in ihrem Status als Vertreter der gesam-

ten Volkes zu den zentralen Funktionsbedingungen des demokratischen Prinzips rechnen und damit von der seit 2002 kodifizierten „Identitätsgarantie“ des Art. 69 Abs. 1 Satz 2 LVerf. NRW erfasst ansehen wird.

Auch wenn sich zusätzliche *materielle* Anforderungen aus dieser „Identitätsgarantie“ nicht ergeben, reicht diese – wie oben dargestellt – gleichwohl über eine rein deklaratorische Regelung hinaus, da die Norm zugleich die Grundlage für eine eigenständige Sanktionierung von verfassungswidrigen Landesnormierungen durch den Verfassungsgerichtshof des Landes bildet.

2b) Unter welchen Voraussetzungen könnte eine solche Ermächtigung zulässig sein?

Die bisherigen Ausführungen haben deutlich gemacht, dass eine Verlagerung von Gesetzgebungsbefugnissen auf Ausschüssen allenfalls dann denkbar wäre, wenn

> (1) die Landesverfassung vom Verfassungstext her ihre bisherige exklusive Zuordnung der Gesetzgebung zum Parlament als Ganzes aufgeben würde und
> (2) hierdurch nicht die Grundsätze des demokratischen Prinzips im Sinne des Grundgesetzes preisgegeben würden, insbesondere die mit einer entsprechenden Verlagerung notwendig einhergehende Beschränkung der Gleichheit der Landtagsabgeordneten in ihrem Status als Vertreter des ganzen Volkes durch hinreichende gewichtige Gemeinwohlbelange gerechtfertigt werden könnte.

Da es sich bei der unter (1) genannten Bedingung um eine lediglich formale Voraussetzung handelt, wird im Folgenden speziell den unter (2) genannten materiellen Anforderungen näher nachzugehen sein. Auf der Grundlage der hier gewonnenen Ergebnisse soll dann geprüft werden, unter welchen Voraussetzungen entsprechende Delegationen denkbar wären.

1.

Soweit sich zunächst die Grundfrage stellt, ob eine Delegation der parlamentarischen Legislativfunktion auf Ausschüsse mit dem demokratischen Prinzip des Grundgesetzes vereinbar, ergibt sich ein durchaus facettenreiches Bild.

1.1.

Ausgehend von der Überlegung, dass dem repräsentativ-demokratischen Prinzip die Idee der „Gesamtrepräsentation“ des Volkes durch das Parlament als „*Spiegelbild der Gesellschaft*“ zugrunde liegt

- so etwa *Morlok/Hientzsch*, JuS 2011, 1, 2; auf dieser Linie ebenso *Kreuzer*, Der Staat Bd. 7 (1968), S. 183, 186 f. -,

finden sich seit jeher vielfältige Stimmen, die gerade die Parlamentsgesetzgebung als exklusives und unveräußerliches Recht des Gesamtparlamentes verstehen.

1.1.1.

So führte bereits *J. K. Bluntschli* in seinem „Allgemeinen Staatsrecht“ aus dem Jahre 1885 aus, dass

> „*die Autorität des Gesetzes (offenbar) die höhere (ist), weil sich in ihm der Wille der Gesamtrepräsentation des ganzes Staates* ausspricht“

- *Bluntschli*, aaO., 6. Aufl. 1965 (Neudruck der Ausgabe von 1885), S. 95 -.

Noch radikaler befand *Carl Schmitt* in seiner „Verfassungslehre“ eine Übertragung parlamentarischer Gesetzgebungsbefugnissen auf Ausschüsse gar für „*undenkbar*“:

> „*Die Ausschüsse des Parlaments dienen nur der äußerlich technischen Vorbereitung; darüber hinaus dürfen sie keinerlei Bedeutung haben und widersprechen dem Wesen des Parlaments als einer auf Grund öffentlicher Diskussion beschließenden Versammlung … Eine Übertragung der Gesetzgebungsbefugnis des Parlamentes auf Ausschüsse oder auf die Regierung, Delegation oder Ermächtigung zum Erlass von Gesetzes sind unzulässig und bei einem richtigen Bewusstsein der Bedeutung öffentlicher Diskussion undenkbar*“

- vgl. *dens*., Verfassungslehre, 1928, S. 316 f.; generell gegen die Möglichkeit der endgültigen Entscheidung über einen Antrag durch Ausschüsse auch *v.d. Goltz*, DÖV 1965, 605, 615; *Partsch*, VVDStRL Heft 16, S. 74, 79 ff., 110; *Kreuzer*, Der Staat Bd. 7 (1968), S. 183, 187 -.

Zuletzt haben auch *Morlok* und *Hientzsch* den Gedanken der Gesamtrepräsentation im Kontext der Gesetzgebung als eine der „*Hauptfunktionen des Parlaments*“ hervorgehoben und hieraus eine – dem Kernbereichsschutz vergleichbare - „*Wahrnehmungspflicht der übertragenen Aufgaben*“ abgeleitet

- vgl. *dies*., aaO., S. 5; tendenziell auch *Möstl*, in: Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, 2009, Art. 72 Rn. 10: „*Das Demokratie- und das Rechtsstaatsprinzip fordern, dass die dem formellen Gesetz vorbehaltenen Regelungen auf einen dem Landtag als Ganzem zuzurechnenden Normsetzungswillen zurückführbar sind*“ -.

1.1.2.

Freilich gab und gibt es auch gegenläufige Stimmen, die gegenüber einer Delegation von Gesetzgebungsbefugnissen auf Ausschüsse keine diesbezüglichen Bedenken hegen und die Repräsentation des Staatsvolkes auch auf der Ebene der Ausschüsse vollständig bzw. „*vielleicht eher gewährleistet*“ sehen als im Plenum. So führt *R. von Lucius* - gleichsam als „Kontrastprogramm“ zu *Carl Schmitt* - aus:

> *„Parlamentarische Repräsentation ist auf Konfliktregelung und –lösung, nicht auf Konfliktdokumentation angelegt. Kompromisse im Plenum sind aber aus gruppendynamisch-arbeitstechnischen wie aus wahltaktischen Gründen weniger möglich als im Fachausschuss. Eine schwerwiegende Verkürzung der Repräsentation des Wahlvolkes läge in einer solchen Verlagerung also nicht“*

- *v. Lucius*, AöR Bd. 97 (1972), S. 568, 584 .

1.2.

Versucht man die Essentialia des Prinzips der repräsentativen Demokratie im Hinblick auf die hier maßgebliche Fragestellung näher zu konturieren, wird man die dogmatischen Verbindungslinien zwischen der Legitimation der Parlamentsgesetzgebung und der Gesamtrepräsentation des Volkes im Parlament nicht ernstlich bestreiten können. Auf den Grundsatz der Gesamtrepräsentation gründet nicht zuletzt die vom

Grundgesetz anerkannte besondere Dignität der parlamentarischen Gesetzgebung, wie sie insbesondere in der grundgesetzlichen Konstruktion eines Verwerfungsmonopols der Verfassungsgerichte in Bezug auf Parlamentsgesetze (Art. 100 Abs. 1 Satz 1 GG) zum Ausdruck kommt. Denn mit diesem Verwerfungsmonopol trägt die Verfassung letztlich dem herausgehobenen Status und der Autorität des (Gesamt-) Parlaments als der Vertretung des (gesamten) Volkes Rechnung

- vgl. etwa BVerfGE 2, 124, 129; 22, 373, 378; 97, 117, 122 -.

Dies dürfte ebenso dem Konzept der vom Bundesverfassungsgericht entwickelten „Wesentlichkeitslehre“ entsprechen, die gerade darauf abzielt, wesentliche, zumal grundrechtswesentliche Entscheidungen durch eine Plenarentscheidung des Parlamentes zu legitimieren, hinter der letztlich die Volksvertretung in ihrer Gesamtheit steht

- *Möstl*, in: Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, 2009, Art. 72 Rn. 10, unter Verweis auf BVerfGE 90, 60, 85 -.

Ob vor diesem Hintergrund das grundgesetzliche Prinzip der repräsentativen Demokratie – wie durchaus teilweise angenommen - dahin verstanden werden muss, dass hierdurch a priori jedwede Möglichkeit der Delegation von Gesetzgebung auf Ausschüsse versperrt wird

- in diese Richtung wohl *Möstl, in: Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, 2009, Art. 72 Rn. 10,* der insoweit von einem aus dem Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip abzuleitenden – und damit über Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG auch durch die Verfassunggebung in der Ländern unüberwindlichen - (vollständigen) Delegationsverbot ausgeht; ähnl. auch *Kretschmer*, in: Schneider/Zeh (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, 1989, § 9 Rn. 106, wonach sich das „*Entscheidungsmonopol der parlamentarischen Vollversammlung … aus den Grundprinzipien parlamentarischer Demokratie (ergibt)*“; zu den Bedenken gegen den ebenfalls restriktiven Ansatz *C. Schmitts* eingehend *Pietzner*, Petitionsausschuss und Plenum, 1974, S.70 ff. -,

erscheint nach hiesiger Auffassung gleichwohl keineswegs eindeutig.

1.2.1.

Zweifel an der These einer unabdingbaren Zuordnung der Parlamentsgesetzgebung zum Parlament als Ganzes ergeben sich insoweit, als das Grundgesetz selbst – wenngleich gewiss für singuläre Ausnahmefälle – abweichende Lösungen bereithält bzw. für solche offen erscheint.

Zu erwähnen sind etwa die grundgesetzlichen Bestimmungen zum Gesetzgebungsnotstand (Art. 81 GG), die in der dortigen Situation gar eine vollständige Verdrängung des Parlaments aus der Parlamentsgesetzgebung ermöglichen, aber auch die für den Verteidigungsfall vorgesehenen Gesetzgebungsbefugnisse des Gemeinsamen Ausschusses nach Art. 115e GG. Mag jener Gemeinsame Ausschuss auch kein genuiner (Parlaments-) Ausschuss in vorgenanntem Sinne, sondern als eine Art „*Notparlament*“ ein echtes Verfassungsorgan sein

- so mit guten Gründen *Robbers*, in: Sachs, GG-Komm., Art. 53a Rn. 1f. sowie Art. 115e Rn. 1 -,

so belegt diese Sonderform eines Gesetzgebungsorgans nach hiesiger Auffassung doch, dass das grundgesetzliche System der repräsentativen Demokratie kein dogmatisch starres Ordnungsmodell darstellt, sondern ein Prinzip, das durchaus flexible Reaktionsmöglichkeiten für besondere Konstellationen offenhalten will.

In diesem Sinne wird im Schrifttum denn auch über die dargestellten Sonderregelungen hinaus von einer „*unbestritten(en) … Befugnis des Verfassungsgebers“* gesprochen*, „eine entsprechende Verlagerung von Letztentscheidungskompetenzen zu verfügen*“

- wie hier auch *Brocker*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 40 (Drittbearb.) Rn. 53, der ausführt, dass das GG „*selbst Ausnahmen von diesem Grundsatz* (scil. der Letztentscheidung des Plenums) *vorsieht; s. auch Kretschmer*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf, GG-Komm., 12. Aufl. 2011, Art. 43 Rn. 9: „*Eine Delegation von Entscheidungsbefugnissen des Plenums des Bundestages auf seine Ausschüsse ist unbedenklich, falls über gestufte Wahlen eine ununterbrochene Legitimationskette vom Volk zum letztverantwortlichen Entscheidungsträger führt*“; -.

Hält sich das Grundgesetz in seiner konkreten Ausgestaltung des Prinzips der repräsentativen Demokratie aber selbst Optionen für eine Parlamentsgesetzgebung jenseits des Gesamtparlamentes offen, erscheint es aus hiesiger Sicht eher fraglich, über das Homogenitätsprinzip des Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG eine weitergehende Bindung der Verfassungsgesetzgebung in den Ländern abzuleiten.

1.2.2.

Eine dem hier vertretenen Ansatz entsprechende Sichtweise dürfte auch denjenigen Länderverfassungen zugrunde liegen, die schon bislang in der Bindung an das grundgesetzliche Demokratieprinzip kein unüberwindliches Hindernis sahen, um für singuläre Ausnahmefälle Gesetzgebungsbefugnisse bei Ausschüssen anzusiedeln. Zu erwähnen ist insoweit namentlich der zwischenzeitlich aus anderen Gründen aufgehobene Art. 31 Abs. 2 Nr. 3 der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg vom 6.6.1952, der die Befugnis des sog. Bürgerausschusses normierte,

> *„in dringenden Fällen gesetzliche Vorschriften bis zur anderweitigen Beschlußfassung der Bürgerschaft zu erlassen."*

Ebenso aber auch die Bestimmung des Art. 62 der Landesverfassung Baden-Württembergs, der für bestimmte extreme Notstandsfälle einen Ausschuss mit den Zuständigkeiten des Landtages – einschließlich der Gesetzgebungszuständigkeit (Art. 62 Abs. 1 Satz 2) – betraut

- Art. 62 Abs. 1 LVerf. Bad.-Württ. lautet wie folgt: „*Ist bei drohender Gefahr für den Bestand oder die freiheitliche demokratische Grundordnung des Landes oder für die lebensnotwendige Versorgung der Bevölkerung sowie bei einem Notstand infolge einer Naturkatastrophe oder eines besonders schweren Unglückfalls der Landtag verhindert, sich alsbald zu versammeln, so nimmt ein Ausschuss des Landtags als Notparlament die Rechte des Landtags wahr. Die Verfassung darf durch ein von diesem Ausschuss beschlossenes Gesetz nicht geändert werden...*"; hierzu etwa *Feuchte*, in: ders. (Hrsg.), Verfassung des Landes Baden-Württemberg, 1986, Art. 62 Rn. 7. Ob auch die sprachlich missglückte Bestimmung des Art. 105 Abs. 5 LVerf. Bremen eine vorläufige Normsetzungsbefugnis durch Ausschüsse offen halten soll, wenn hier allein die „*endgültige Gesetzgebung*" einem Delegationsverbot unterworfen wird, erscheint fraglich und dürfte eher zu verneinen sein (so im Erg. auch *Neumann*,

Verfassung der Freien Hansestadt Bremen, 1996, Art. 123 Rn. 10), so dass diese Bestimmung hier nicht als Beleg heranzuziehen ist -.

Zwar mag auch hier mit guten Gründen bezweifelt werden, ob die genannten Gesetzgebungsbefugnisse systematisch als „delegierte“ Zuständigkeiten iS. einer Kompetenzverschiebung mit Willen des Deleganten einzuordnen sind oder aber nicht in Wahrheit originäre, d. h. von der Verfassung zugewiesene Zuständigkeiten eines damit als „Verfassungsorgan“ anzusprechenden Notparlaments sind

- so für Bad.-Württ. *Braun*, Kommentar zur Verfassung des Landes BW, 1984, Art. 62 Rn. 14; für den Hamburger Bürgerausschuss im Erg. auch *Dunkelberg*, Der Bürgerausschuss in der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, Diss. Hamburg 1980, S. 173 -.

Immerhin aber bestätigen die genannten Sonderregelungen die hier gehegte Skepsis, bereits über ein in Art. 28 Abs. 1 GG hineingelesenes Gebot der „Gesamtrepräsentation“ auf ein „absolutes Entscheidungsmonopol des Parlaments“ in Bezug auf Gesetzgebungsakte zu schließen, dessen Kehrseite dann ein ebenso absolutes Delegationsverbot bildete.

2.

Unabhängig hiervon muss es indes dabei bleiben, dass jedwede Delegation von parlamentarischen Entscheidungsbefugnissen auf Ausschüsse als Beschränkung der Gleichheit der Abgeordneten in ihrem Status als Vertreter des gesamten Volkes sowie als Beschränkung der Wahlrechtsgleichheit angesehen werden muss und insofern einer hinreichenden Rechtfertigung bedarf. Die untrennbare inhaltliche Verbindung des Grundsatzes der statusrechtlichen Gleichheit der Abgeordneten mit dem systemprägenden Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit führt dabei entsprechend der oben dargelegten Judikatur des Bundesverfassungsgerichts zu einer inhaltlichen Synchronisation der Rechtfertigungsanforderungen für etwaige Einschränkungen dieses Grundsatzes.

Wörtlich heißt es hierzu in der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 28.2.2012:

> *„Ungeachtet der strukturellen Unterschiede zwischen Wahlrecht und freiem Mandat der gewählten Abgeordneten bedürfen daher Differenzierungen in Bezug auf den Abgeordnetenstatus zu ihrer Rechtfertigung entsprechend den sich aus dem Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit ergebenden Anforderungen … eines besonderen Grundes, der durch die Verfassung legitimiert und von einem Gewicht ist, das der Gleichheit der Abgeordneten die Waage halten kann. Die Anforderungen an einen solchen Grund entsprechen denen, die an Differenzierungen innerhalb der Wahlrechtsgleichheit zu stellen sind, weil diese auf der zweiten Stufe der Entfaltung demokratischer Willensbildung, d. h. im Status und der Tätigkeit des Abgeordneten fortwirkt ...“*

Zugleich legt das Gericht insoweit einen dynamischen Prüfungsmaßstab zugrunde, mit der Folge, dass

> *„Organisationsmaßnahmen …, die wegen des Umfangs der delegierten Befugnisse oder wegen des von der Übertragung betroffenen Sachgebiets besonders tief in die grundsätzlich gleichen Statusrechte aller Abgeordneten eingreifen, … deshalb einer strengen verfassungsgerichtlichen Kontrolle (unterliegen) … Dies gilt insbesondere für die Delegation von Entscheidungsbefugnissen zur selbstständigen und plenarersetzenden Wahrnehmung …“*

Spiegelt man die hier zu behandelnde Frage im Lichte dieses Ansatzes, wird man eine Delegation von Gesetzgebungsbefugnissen entsprechend den oben 1.1. dargelegten Grundsätzen generell als besonders schwerwiegenden Eingriff werten müssen, der deshalb höchsten Rechtfertigungsanforderungen unterliegt.

Für die von der „Wesentlichkeitslehre“ erfassten Gesetzgebungshandlungen müsste man – sofern man hier nicht bereits von einem aus dem Rechts- und Demokratieprinzip abzuleitenden absoluten Delegationsverbot ausgeht

- so etwa *Moench/Ruttloff*, DVBl. 2012, 1261, 1267 -,

jedenfalls aber von einer nochmaligen Steigerung der Rechtfertigungsanforderungen ausgehen, die damit allenfalls nur in exorbitanten Ausnahme- bzw. Notstandssituationen erfüllt werden könnten.

Selbstverständliche weitere Voraussetzung für derartige Beschränkungen bliebe schließlich, dass diese *„nicht weiter reichen, als dies unbedingt erforderlich ist“*

- BVerfG, NVwZ 2012, 495, 499; s. auch *Moench/Ruttloff*, DVBl. 2012, 1261, 1264 -.

Indem Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG eben diese wahlrechtsbezogenen Gleichheitsanforderungen vollumfänglich in den landesstaatlichen Verfassungsraum projiziert und hiermit zugleich das der dortigen Verfassungsgesetzgebung über Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG vorgegebene Prinzip der repräsentativen Demokratie konkretisiert, wird man an die Rechtfertigung von Differenzierungen im Status der Landtagsabgeordneten keine anderen Maßstäbe anlegen können als die vom Bundesverfassungsgericht genannten.

Zur Rechtfertigung derartiger Differenzierungen reichten danach also keinesfalls allgemeine fachliche oder politische Opportunitätserwägungen; vielmehr bedürfte es solcher verfassungsrechtlich legitimierter und zwingender Gemeinwohlzwecke, die in der Abwägung mit den Verfassungspostulaten der Gleichheit der Wahl und der statusrechtlichen Gleichheit des Abgeordneten mindestens gleiches Gewicht haben.

Zudem legt es die vom Bundesverfassungsgericht vollzogene Synchronisation der Rechtfertigungsanforderungen für Beschränkungen der statusrechtlichen Gleichheit aller Abgeordneten mit den Postulaten der Wahlrechtsgleichheit nahe, für die Normierung etwaiger Beschränkungen dieser Statusgleichheit – ebenso wie bei Beschränkungen der Wahlrechtsgleichheit - von einer nicht unerheblichen Reduktion der grundsätzlich anzuerkennenden legislativen Prognosespielräume auszugehen. So reicht für Beschränkungen der Wahlrechtsgleichheit, wie der Verfassungsgerichtshof des Landes Nordrhein-Westfalen im Rahmen seiner Entscheidung zur kommunalwahlrechtlichen 5 %-Klausel hervorgehoben hat, eine abstrakte, schematische Annahme potentieller Risiken nicht aus. Vielmehr muss der Gesetzgeber eine nachvollziehbar begründete und auf die tatsächliche Entwicklung gerichtete Prognose vorlegen, die u. U. auch Erfahrungen aus anderen Bundesländern mit berücksichtigt

- VerfGH NRW, NVwZ 2000, 666, 668, sowie NVwZ 1995, 579, 582; ausführlich hierzu *Dietlein/Riedel*, Zugangshürden im Kommunalwahlrecht, 2012, S. 33 f.; teilw. großzügiger insoweit immerhin Thür. VerfGH, NVwZ-RR 2009, 1, 2 -.

Bezogen auf die mit der Wahlrechtsgleichheit untrennbar verbundene Gleichheit der Abgeordneten im Status als Vertreter des gesamten Volkes bedeutet dies, dass auch hier die verbleibenden Einschätzungs- und Prognosespielräume mit den in anderen Verfassungsbereichen, insbesondere bei der Beschränkung von Grundrechten bekannten Spielräumen, nicht zu vergleichen sind.

2.1.

Unabweisbare Konsequenz dieses engen Gestaltungsspielraums des Landesgesetzgebers – einschließlich des Verfassungsgesetzgebers auf Landesebene – ist zunächst, dass allgemeine Zweckmäßigkeitserwägungen, insbesondere also

- allgemeine Beschleunigungsaspekte-,
- angestrebte Spezialisierungsziele oder aber
- allgemeine Entlastungsargumente

eine Verlagerung parlamentarischer Entscheidungszuständigkeiten über Gesetzgebungsakte auf Ausschüsse nicht legitimieren könnten.

Insbesondere eine Untergliederung des Parlamentes in „Fachressorts“ oder „Fachkammern“ mit eigenen Entscheidungskompetenzen für eine wie auch immer geartete Fachgesetzgebung können hiernach auch durch eine Änderung der Landesverfassung nicht legitimiert bzw. realisiert werden.

2.2.

Ob sich diese Einschätzung dadurch verändern könnte, dass dem Parlament – wie in dem Gutachten von Prof. Dr. *Reutter* vorgeschlagen - ein wie auch immer geartetes „Rückholrecht“ eingeräumt wird, erscheint fraglich und bedarf einer differenzierten Prüfung. Hierbei ist zu klären, ob die Normierung von „Rückholrechten“ womöglich die statusbeschränkende Wirkung entsprechender „vorläufiger“ oder „konservierender“ Delegationen vollständig entfallen ließe (2.2.1.), zum anderen bliebe zu überle-

gen, ob die „Eingriffstiefe“ derartiger Delegationen durch die Normierung von Rückholrechten gemindert wird, so dass sich hierdurch die grundsätzlich sehr hohen Rechtfertigungsanforderungen für die angedachten Delegationen verringerten (2.2.2.).

Und in der Tat finden sich in der Literatur durchaus Stimmen, die gegen eine Verlagerung von Entscheidungsbefugnissen keine grundsätzlichen Bedenken erheben,

> *„solange auch in diesen Fällen verfahrensrechtlich gewährleistet ist, dass das Plenum parlamentarische Angelegenheiten auch im Einzelfall wieder an sich ziehen kann“*

- vgl. *Brocker*, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 40 (Drittbearb.) Rn. 53; ähnl. *R. von Lucius*, AöR Bd. 97 (1972), S. 568, 594; speziell in Bezug auf Ausschussentscheidungen in Immunitätssachen etwa auch *Schulze-Fielitz*, in: Dreier (Hrsg.), GG-Komm., Bd. 2, 2. Aufl. 2006, Art. 46 Rn. 39 -.

Ob diese Erwägungen freilich auf parlamentarische Kernfunktionen wie die formelle Gesetzgebung erstreckt werden können, erscheint fraglich.

2.2.1.

Durchgreifende Bedenken ergeben sich bereits hinsichtlich der Überlegung, die Gewährleistung von „Rückholrechten“ führe dazu, dass eine belastende Wirkung für die Gleichheit der Abgeordneten im Status als Vertreter des Volkes von vornherein ausgeschlossen werde.

2.2.1.1.

Soweit dies zunächst dahin verstanden werden könnte, dass die „Nichtausübung“ von Rückholrechten durch das Parlament oder dessen Abgeordnete im Sinne einer „*stillschweigend erklärte Zustimmung des Plenums*“ bzw. „*>stillschweigende Billigung< … durch jedes Parlamentsmitglied*“ zu verstehen sei,

- so im Hinblick auf die Nichtausübung von Rückrufrechten bei Vorabentscheidungen des Immunitätsausschusses des Deutschen Bundestages etwa *Butzer*, Immunität im demokratischen Rechtsstaat, 1991, S. 356 f. -,

die damit für sich genommen den Repräsentations- und Partizipationsanforderungen des demokratischen Prinzips genügte, erscheint dies nach hiesiger Einschätzung höchst problematisch und im Ergebnis nicht überzeugend.

Zu Recht ist im Schrifttum schon früh darauf hingewiesen worden, dass es grundsätzlich unzulässig ist,

> *„dem Schweigen des Parlaments den Rang eines Plenarbeschlusses als einer Willenserklärung des Parlaments beizumessen … Eine andere Handhabung verletzt Bedeutung und Würde des Parlaments“*

- *Kreuzer*, Der Staat 7 (1968), S. 183, 205; explizit ablehnend gegenüber Zustimmungsfiktionen auch *v.d. Goltz*, DÖV 1965, 605, 615, der davon ausgeht, dass die Etablierung einer solchen Konstruktion zumindest jenseits des Immunitätsrechts „*geltenden Verfassungsgrundsätzen widerspricht*“ -.

2.2.1.2.

Auch unter dem Blickwinkel der Gleichheit aller Abgeordneten im Status als Vertreter des gesamten Volkes vermögen Rückholrechte keineswegs regelmäßig eine wirkliche „Kompensation“ zu liefern. Denn die mit einer Gesetzgebungsdelegation verbundene Beeinträchtigung der Gleichheit eines jeden einzelnen Abgeordneten in seinem Status als Vertreter des ganzen Volkes wird durch ein allgemeines Rückholrecht des Parlaments jedenfalls solange nicht aufgehoben, wie eine solche Rückholbefugnis nicht in die Macht eines jeden einzelnen Abgeordneten gestellt wird

- vgl. zu parallelen Erwägungen im Falle der Delegation von Fragerechten an einen Untersuchungsausschuss *D. Bodenheim*, Kollision parlamentarischer Kontrollrechte, 1979, S. 72; zu einer solchen „individuellen“ Konzeption von Rückholrechten vgl. etwa Nr. 4 von Anlage 2 (*Richtlinien in Immunitätsangelegenheiten*) der GO des Abgeordnetenhauses – betreffend „Vorentscheidungen“ des zuständigen Ausschusses in Immunitätssachen -.

Denn mit einer „Hochzonung“ des Rückholrechts auf bestimmte Quoren, Untergliederungen oder gar das Parlament in seiner Gesamtheit liefe die (Regel-) Delegation

für die betroffenen Abgeordneten und Plenarminderheiten auf eine faktische Hinausdrängung aus der ihnen zukommenden Entscheidungszuständigkeit heraus

- wie hier auch *Moench/Ruttloff*, DVBl. 2012, 1261, 1265; für die Beachtlichkeit eines an bestimmte Quoren geknüpften Rückholrechtes aber *R. von Lucius*, AöR Bd. 97 (1972), S. 568, 594 (Fraktionsstärke als Quorum) -.

Nach den eingangs dargestellten Reformvorschlägen ist ein solches „individuelles" Rückholrecht eines jeden Abgeordneten indes nicht vorgesehen. Vielmehr soll eine abschließende Lesung eines Gesetzentwurfes im Plenum allenfalls auf Antrag einer Fraktion, der Regierung oder des federführenden Ausschusses erfolgen. Eine solche Regelung wäre nicht imstande, den mit der Normsetzungsdelegation verbundenen Eingriff in die Gleichheit der Abgeordneten im Status als Vertreter des Volkes aufzuheben und unterfiele damit vollumfänglich den oben dargestellten Rechtfertigungsanforderungen.

Auch in Kombination mit einem derartigen Rückrufrecht wäre damit eine auf allgemeine Beschleunigung-, Spezialisierungs- oder Entlastungsargumente gegründete Verlagerung von Gesetzgebungsbefugnissen auf Ausschüsse, selbst wenn diese durch eine Änderung des Verfassungstextes flankiert werden sollte, nach hiesiger Auffassung nicht zulässig und könnte auch nicht durch eine Änderung der Landesverfassung legitimiert werden.

2.2.1.3.

Aber auch soweit – entgegen den hier zu prüfenden Vorschlägen - eine individualisierte Rückholbefugnis für jeden einzelnen Landtagsabgeordneten verfassungsrechtlich vorgesehen würde, könnte die rechtliche Bewertung wohl nicht wesentlich anders ausfallen.

Allerdings fehlt es insoweit an einer abschließenden Klärung in Rechtsprechung und Literatur.

Im Schrifttum haben sich – soweit ersichtlich – bislang nur *Moench/Ruttloff* mit dieser Frage befasst, wobei die Autoren wohl tendenziell für die Verfassungsmäßigkeit von Entscheidungsdelegationen an Ausschüsse votieren, soweit jedem einzelnen Abgeordneten oder zumindest einem Minderheitenquorum das Recht zuerkannt wird, eine Befassung des Plenums zu erwirken

- vgl. *dies*., DVBl. 2012, 1261, 1265 -.

Ob dieser Auffassung gefolgt werden kann, erscheint indes keineswegs eindeutig.

So ist entgegen zu halten, dass der Grundsatz der Gleichheit der Abgeordneten nicht nur eine individuelle Schutzposition zugunsten der einzelnen Mandatsinhaber darstellt, sondern zugleich das mit der Wahlrechtsgleichheit verbundene Recht der Bürgerinnen und Bürger auf gleiche demokratische Teilhabe integriert

- so zu Recht *Morlok/Hientzsch*, aaO. -.

Zugleich steht hinter dem Grundsatz der statusrechtlichen Gleichheit aller Abgeordneten die bereits mehrfach erwähnte demokratische Grundidee einer Gesamtrepräsentation des Volkes durch das Parlament.

Vor diesem Hintergrund spricht alles dafür, die Gleichheit der Abgeordneten in ihrem Status als Vertreter des gesamten Volkes als ein gleichsam „pflichtiges Recht“ der Abgeordneten zu verstehen, das folgerichtig keiner freien Verzichtbarkeit zugänglich ist

- s. zu diesem Gedanken in Bezug auf das Parlament bereits BVerfGE 1, 372, 379; tendenziell ebenso *Morlok/Hientzsch*, JuS 2011, 1, 5 ; in Bezug auf den Bundestag auch *Kretschmer*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf, GG-Komm., 12. Aufl. 2011, Art. 43 Rn. 8 -.

Die hier zu diskutierende Variante einer „delegierten Normsetzungsdelegation unter individuellem Rückrufvorbehalt“ erscheint insoweit auch nicht vergleichbar mit der dem Abgeordneten de constitutione lata zukommenden (faktischen) Möglichkeit, an

Schlussabstimmungen zu Gesetzesvorlagen nicht teilzunehmen. Denn auch im Falle einer Beschlussfassung im „leeren Plenum“ verbleibt es bei dem fortdauernden Mandat eines jeden Abgeordneten zur Mitentscheidung. Es kommt – im wahrsten Sinne des Wortes – weiter auf ihn an, während es im Falle der Normsetzungsdelegation auf eine Umkehrung dieser Entscheidungslage hinausliefe: das Mandat der Gesamtheit der Abgeordneten wäre – vorbehaltlich des Rückrufs – dispensiert, eine Gesamtrepräsentation durch das Plenum käme nur im Falle der Intervention des einzelnen Abgeordneten zustande.

Vor diesem Hintergrund sprechen nach hiesiger Auffassung die besseren Gründe dafür, selbst im Falle einer unter individualisiertem Rückrufvorbehalt normieren Normsetzungsdelegation auf Ausschüsse von einer verfassungsrechtlich rechtfertigungsbedürftigen Beschränkung der Abgeordnetengleichheit bzw. der hiermit untrennbar verbundenen, über die Wahlrechtsgleichheit vermittelten Gleichheit der Bürgerinnen und Bürger in der demokratischen Teilhabe auszugehen.

2.2.2.

Vor dem soeben dargestellten Hintergrund erscheint zugleich fraglich, ob etwaige Rückholoptionen – selbst in der individualisierten Form – zumindest zu einer Herabsetzung der „Eingriffstiefe“ und damit zu einer Dämpfung der Rechtfertigungsanforderungen an etwaige Normsetzungsdelegationen führen könnten.

Zwar werden im Schrifttum durchaus entsprechende Erwägungen vertreten

- s. allg. *Berg*, Der Staat 9 (1970), S. 21, 31 -.

Gerade die Überlegung, dass sich über den Gleichheitsanspruch des Abgeordneten im Status als Vertreter des ganzen Volkes zugleich das Recht der Bürgerinnen und Bürger auf gleiche politische Teilhabe entfaltet, lässt indes Zweifel an der Tragfähigkeit dieser Argumentation aufkommen. Denn wenn man davon ausgeht, dass dem Abgeordneten ein Dispositionsrecht hinsichtlich des Teilhaberechts nicht zukommt, erschiene es inkonsequent wenn nicht gar widersprüchlich, seinen diesbezüglichen

Dispositionen gleichwohl eine rechtliche Relevanz beizumessen, und sei es in der Form einer qualitativen Herabsetzung der Rechtfertigungsanforderungen an die zugrunde liegende Beschränkung der statusrechtlichen Gleichheit.

Zu bedenken bleibt ferner, dass gerade die auf Außenwirkung angelegte Parlamentsgesetzgebung, deren mögliche Delegation hier zu prüfen ist, dem Kernbereich parlamentarischer Befugnisse zuzuordnen ist. Dies hat zur Folge, dass das erforderliche Rechtfertigungsniveau für eine etwaige Delegation – so man sie überhaupt zulassen will - jedenfalls äußerst hoch anzusetzen wäre.

Zu Recht führt *Berg* in diesem Sinne aus:

> *„Je weiter sich die Erfüllung seiner (des Parlaments) Aufgaben nach außen hin auswirkt, desto mehr erwartet die Verfassung von ihm Plenarentscheidungen. In diese Tendenz lassen sich auch diejenigen Bestimmungen einfügen, die* (scil. de constitutione lata, d. V.) *ausdrücklich jegliche Übertragung ausschließen, etwa die Verbote, Gesetzgebung … anderen Organen zu überlassen“*

- *Berg*, aaO., S. 33 f.; ihm folgend *Kasten*, DÖV 1985, 222, 225 -.

Soweit es aber um die Wahrung des „Kernbereichs“ parlamentarischer Zuständigkeiten geht, kann es gegenläufige individuelle Dispositionsrechte des Parlaments bzw. einzelner Abgeordneter nach hiesiger Auffassung nicht geben.

Dem entspricht im Übrigen, wenn in der Literatur vielfach auf die inhaltliche Verbindung zwischen der „Wesentlichkeitstheorie“ und der hieraus folgenden Notwendigkeit einer Plenarbefassung hingewiesen wird.

So führt etwa *Kasten* hierzu aus, dass

> *„für alle wesentlichen Entscheidungen … danach das Plenum allein – ohne Delegationsmöglichkeit – zur Entscheidung berufen ist“*

- vgl. *dens*., aaO., S. 225, unter Verweis auf *Berg*, aaO., S. 33, sowie Achterberg, Parlamentsrecht, 1984, S. 676 -.

Selbst die Einräumung individualisierter Rückrufrechte böte daher nach hiesiger Auffassung keine Rechtfertigungsbasis, um Befugnisse im Bereich der Parlamentsgesetzgebung aus bloßen „Nützlichkeitserwägungen“, insbesondere also aus allgemeinen Beschleunigung-, Spezialisierungs- oder Entlastungsgründen, auf Ausschüsse zu übertragen.

2.2.3.

Eine rechtspolitische Bestätigung findet diese Auslegung nicht zuletzt in dem Umstand, dass die nach dem oben genannten Beispiel formulierten „Rückholrechte“ für die Ausschussgesetzgebung im italienischen Recht praktisch von nur untergeordneter Bedeutung geblieben sind

- hierzu bereits *Partsch,* VVDStRL Heft 16, S. 74, 82 -

und damit in tatsächlicher Hinsicht kaum eine tragfähige Absicherung der statusrechtlichen Gleichheitsrechte der Abgeordneten erwarten lassen

- hierzu *Kewenig*, BT-Drs. VI/3829, S. 85: „*weitgehend illusorisch*“ -.

3.

Nach den bisherigen Darlegungen ist daher davon auszugehen, dass die (landesverfassungsrechtliche) Verlagerung von formellen Gesetzgebungsbefugnissen auf Ausschüsse, selbst wenn diese Verlagerung mit der Kodifikation von „Rückholrechten“ verbunden würde, als eine die parlamentarischen „Kernfunktionen“ betreffende und damit massive Beeinträchtigung der statusrechtlichen Gleichheit der Abgeordneten und damit auch der Wahlrechtsgleichheit zu werten wäre. Eine solche Delegation wäre damit – sofern man nicht bereits mit restriktiveren Lehrmeinungen von einem unabdingbaren Plenarvorbehalt ausgeht - allenfalls zur Verfolgung solcher Zwecke denkbar, die durch die Verfassung legitimiert werden und von einem solchen Gewicht sind, das der Gleichheit der Abgeordneten die Waage halten kann

- vgl. zu diesen Anforderungen BVerfG, NVwZ 2012, 495, 499 -.

Als derartige Zwecke werden cum grano salis wohl allein Ziele der Bewältigung von extremen Not- bzw. Notstandssituationen in Betracht kommen – wie dies etwa in Art. 62 Abs. 1 LVerf. Bad.-Württ. vorgesehen ist.

- Ob hier freilich von einer klassischen „Delegation" (Kompetenzverschiebung mit Willen des Deleganten) gesprochen werden kann oder aber die mit Sonderrechten ausgestatteten Ausschüsse im Grunde als „Notparlament" mit eigenem verfassungsrechtlichen Status – und insoweit als Verfassungsorgan fungieren (so *Braun*, Kommentar zur Verfassung des Landes BW, 1984, Art. 62 Rn. 14), erscheint nicht völlig eindeutig. Immerhin bleibt festzustellen, dass der Verfassunggeber insoweit eine explizite verfassungsrechtliche Grundlage für die Kompetenzverschiebung für notwendig erachtete. Dies entspricht der im Schrifttum anzutreffenden Auffassung, dass eine Verschiebung staatsleitender Zuständigkeiten des Parlaments – wenn überhaupt – *„nur aufgrund ausdrücklicher verfassungsrechtlicher Ermächtigung*" zulässig ist, vgl. etwa *Pietzner*, Petitionsausschuss und Plenum, 1974, S. 81 ff., bes. S. 88 -.

Eine auf den Aspekt der allgemeinen „Arbeitsteilung" (Beschleunigung, Spezialisierung oder Entlastung) gegründete Verlagerung parlamentsgesetzgeberischer Befugnisse auf Ausschüsse könnte dagegen derart gewichtige Gründe nicht für sich in Anspruch nehmen und bildete daher nach hiesiger Auffassung auch für die Verfassungsgesetzgebung in den Ländern keine zulässige Option

- vgl. in diesem Kontext auch *Moench/Ruttloff*, die ohne spezifischen Bezug zur Gesetzgebung eine materielle Rechtfertigung von Delegationen aufgrund bestehender Eilbedürftigkeit allenfalls dort akzeptieren, *„wenn und soweit bei einer Entscheidung durch das Plenum erkennbar eine Überholung der Angelegenheit droht*", DVBl. 2012, 1261, 1265 -.

3) Welche Auswirkungen in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht hat die Übertragung von Entscheidungsbefugnissen auf Ausschüsse auf die Stellung des einzelnen Abgeordneten, der Fraktionen, des Plenums und der Ausschüsse?

Auch wenn nach den obigen Feststellungen jedenfalls die Übertragung formeller Gesetzgebungsbefugnisse auf Ausschüsse grundsätzlich keine zulässige Option ist, soll

bereits an dieser Stelle auf mögliche Verschiebungen der rechtlichen und politischen „Arithmetik“ durch etwaige Delegationen von Plenarzuständigkeiten auf Ausschüsse eingegangen werden:

1.

Zumal in tatsächlicher Hinsicht findet sich im Schrifttum die Einschätzung, dass die Beratungen im Plenum einerseits und in den Ausschüssen andererseits generell unterschiedlichen politischen „Regeln“ folgen, auch wenn die Möglichkeiten der Entscheidungsfindung auf Ausschussebene dabei zum Teil durchaus positiv bewertet werden.

1.1.

So wird zwar davon ausgegangen, dass auch die Arbeit der Abgeordneten in den Ausschüssen – ebenso wie jene im Plenum – durch die Meinungsbildung in den Fraktionen und ihren Gremien vorgeprägt werde, andererseits aber werde die Gesprächsbereitschaft über die Fraktionsgrenzen hinweg deutlich erweitert. Als wesentliche Ursache hierfür benennt etwa der frühere Bundesverfassungsrichter *H.-H. Klein* in seiner Grundgesetzkommentierung zu Art. 40 GG

- *ders*., in: Maunz/Dürig, GG-Komm., Art. 40 Rn. 127; krit. insoweit aber etwa *Pietzner*, Petitionsausschuss und Plenum, 1974, S. 67 -

die fehlende (scil. zumindest aber faktisch geringere) Öffentlichkeit der Ausschussarbeit

- vgl. hierzu freilich § 56 der Geschäftsordnung des Landtages NRW mit der hiernach grundsätzlich geforderten Öffentlichkeit von Ausschusssitzungen -,

zum anderen die Präsenz fachlicher Expertise in Gestalt der fachlich einschlägigen Ministerialbürokratie

- vgl. für NRW auch die in § 58 der Geschäftsordnung vorgesehene Beteiligung kommunaler Spitzenverbände -.

1.2.

Diese Einschätzung deckt sich mit der durch *v. Lucius* vertretenen und bereits oben zitierten These, wonach der wesentliche Vorzug der Ausschussarbeit in der dortigen Bereitschaft zu Kompromissregelungen liege, da *„Kompromisse im Plenum … aus gruppendynamisch-arbeitstechnischen wie aus wahltaktischen Gründen weniger möglich (sind) als im Fachausschuss.“*

- *v. Lucius*, AöR Bd. 97 (1972), S. 568, 584 .

2.

Diesen etwaigen Vorteilen einer sachorientieren Kompromisssuche stehen in tatsächlicher Hinsicht freilich auch massive Bedenken und Risiken gegenüber, die von weiten Teilen des Schrifttums betont werden.

2.1.

So ist zunächst kaum zu übersehen, dass die Verlagerung von Entscheidungskompetenzen auf Ausschüsse notwendig mit einem politischen Machtverlust zulasten der an diesem Entscheidungsprozess fortan nicht mehr beteiligten Abgeordneten einherginge. Dieser Machtverlust kann nach hiesiger Einschätzung auch nicht durch etwaige Rückholrechte aufgefangen werden, deren Bedeutung als eher gering einzustufen ist. Zumal mit der durch Prof. *Reutter* vorgeschlagenen „Hochzonung“ des Rückholrechts auf bestimmte Quoren, Untergliederungen oder gar das Parlament in seiner Gesamtheit liefe die (Regel-) Delegation für die betroffenen Abgeordneten und Plenarminderheiten de facto auf eine vollständige Hinausdrängung aus der ihnen zukommenden Entscheidungszuständigkeit hinaus.

2.2.

Der Verlust an parlamentarischer „Breite“ führte zugleich zu einer Verengung des Entscheidungshorizontes. So findet sich bereits in den Dokumenten der Enquete-Kommission Verfassungsreform die Einschätzung, dass eine „Spezialistengesetzgebung“ in Fachausschüssen die Gefahr in sich berge,

„daß politische Gesichtspunkte und der Gesamtzusammenhang außer acht gelassen werden. Konkret besteht außerdem die Gefahr, daß Sonderinteressen sich praktisch ungestört durchzusetzen vermögen“

- *Kewenig*, BT-Drs. VI/3829, S. 85; hierzu auch *Berg*, Der Staat Bd. 9 (1970), S. 21, 28 -.

2.3.

Zugleich bildet der Verlust an parlamentarischer Breite einen Verlust an demokratischer Legitimation. So wird im Schrifttum zu Recht auf den „demokratischen Vorrang“ des Parlaments vor allen anderen Verfassungsorgane verwiesen, der das Parlament dazu prädestiniere,

„die grundlegenden und tragenden Gemeinschaftsentscheidungen zu treffen“

- *Pietzner*, Petitionsausschuss und Parlament, 1974, S. 85 -.

Wörtlich fährt *Pietzner* fort:

„mit diesem Anspruch des Plenums, das gesamte Staatsvolk zu repräsentieren und eine umfassende demokratische Legitimation zu besitzen, können Ausschüsse und andere parlamentarische Unterorgane nicht konkurrieren. Zum einen ist ihre Legitimationsbasis wegen ihrer geringen Mitgliederzahl … personell erheblich schmaler als die des Plenums … Zum anderen spiegeln parlamentarische Unterorgane den Wählerwillen … nicht in derselben Vollkommenheit wider wie das Plenum“

- vgl. *dens*., aaO., S. 86 -.

Ausschussentscheidungen könnten sich also nicht auf eine solche breite Legitimationswirkung stützen, wie sie Plenarentscheidungen zukommt.

2.4.

Diese bereits unter dem Aspekt der „Gesamtrepräsentation“ angesprochene Problematik muss zugleich unter dem Blickwinkel der Transparenz des Politikbetriebes, aber auch der Außendarstellung des Parlaments kritisch reflektiert werden.

2.4.1.

So stellte der Münchener Politikwissenschaftler *Kurt Sontheimer* bereits vor bald 35 Jahren – wenngleich bezogen auf den Deutschen Bundestag - fest:

> *„Der Bundestag leistet vielleicht einen zu großen Teil seiner Arbeit hinter verschlossenen Türen, und er versteht es, sofern er in der Öffentlichkeit agiert, nicht durchgehend, dem Volk deutlich zu machen, daß er als die ständige Gesamtrepräsentation des Volkes fungiert und seine vornehmste Aufgabe darin erblickt, zum Wohle des Volkes zu arbeiten“*

- vgl. *dens*., in: Klatt (Hrsg.), Der Bundestag im Verfassungsgefüge der Bundesrepublik Deutschland, 1980, S. 137, 139 -.

Gerade die besondere „Vermittlungs“- oder „Übersetzungsfunktion“ des Plenums gegenüber der Öffentlichkeit darf nicht unterschätzt werden und ist gerade gegenüber der Idee einer „Spezialistengesetzgebung“ durch Fachgremien besonders zu betonen.

2.4.2.

Nicht zuletzt bleibt zu beachten, dass der Verlust der „*Gesamtrepräsentation*“ aus Sicht des Parlaments immer auch einen Verlust an „*Eigenpräsentation“* enthält. Dabei handelt es sich bei dieser „Eigenpräsentation“ keineswegs um einen illegitimen „Selbstzweck“, sondern um einen wichtigen Faktor in einem demokratischen Gemeinwesen. Denn wie kein anderes Organ kann und sollte speziell das Parlament Kristallisationspunkt für bürgerschaftliche Identifikation sein und diese Funktion offensiv wahrnehmen. Wohl in gleicher Intention warnt denn auch *Berg* vor einer Rückführung parlamentarischer Entscheidungen auf

> *„im Bewußtsein der breiten Öffentlichkeit anonym bleibende Gremien, deren personelle Zusammensetzung jederzeit geändert werden kann“*

- vgl. *dens*., Der Staat Bd. 9 (1970), S. 21, 29 -.

2.5.

Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass Ausschüsse zwar vom Grundsatz her, aber eben nicht zwingend und in jedem Falle die politischen Mehrheitsverhältnisse des Parlamentes spiegelbildlich wiedergeben. Gerade in Bezug auf kleine Gruppierungen oder Einzelabgeordnete ohne Gruppen- oder Fraktionszugehörigkeit kann es insoweit durchaus zu Verschiebungen in der proportionalen Repräsentation der politischen Richtungen des Parlaments kommen

- s. *Schneider*, in: FS BVerfG, 2001, S. 627, 652; *Dicke*, in Umbach/Clemens (Hrsg.), GG-Mitarbeiterkomm., Bd. II, 2002, Art. 40 Rn. 46; vgl. hierzu auch *D. Birk*, NJW 1988, 2521, 2524. -.

Insofern bliebe offen, ob tatsächlich alle Facetten der im Parlament vertretenen Positionen in die Gesetzesberatungen und –entscheidungen eines Ausschusses einfließen könnten.

2.6.

Ist in Bezug auf die Abgeordneten festzustellen, dass Ausschussdelegationen für diese zu einem Ausschluss aus ihrer Mitentscheidungsbefugnis führen können, sind schließlich parallele Konsequenzen auch für kleinere Gruppen und Fraktionen nicht völlig auszuschließen

- hierauf hinweisend schon *Berg*, Der Staat Bd. 9 (1970), S. 21, 27, der insbesondere auf das Risiko einer Veränderung von Mehrheitsverhältnissen verweist -.

Zwar muss in den Ausschüssen nach dem Grundsatz der „Spiegelbildlichkeit“ grundsätzlich jede parlamentarische Gruppierung vertreten sein; immerhin aber können dem im Einzelfall *„zwingende Gründe*“ entgegen stehen, etwa solche des Geheimnisschutzes oder solche der parlamentarischen Willensbildung

- eingehend *Brocker*, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 40 (Drittbearb.) Rn. 167, unter Verweis auf BVerfGE 70, 324, 358 ff.; 112, 118, 140 f.; dezidiert auch *Kasten*, DÖV 1985, 222, 225: Kein Anspruch der Fraktionen und Abgeordneten auf Beteiligung am konkreten Ausschuss; a. A. *H.-P. Schneider*,

AK-GG, Lsbl. (Aug. 2002), Art. 40 Rn. 9: Nichtberücksichtigung von Minderheiten als Verstoß gegen das Demokratieprinzip; zur Problematik auch *W. Zeh*, HdbStR II, 1998, § 42 Rn. 47-.

Der Verlagerung von Entscheidungsbefugnissen ist daher weder rechtlich noch tatsächlich als „Königsweg“ einer Entlastung des Parlamentes anzusehen und stellt zumal im Bereich der Gesetzgebung nach hiesiger Auffassung keine taugliche Option dar.

4a) Wie gestaltet sich die Rechtslage in anderen Bundesländern?

Die grundsätzliche Sicherung der exklusiven Zuständigkeit des Parlamentsplenums für die formelle Gesetzgebung kann als durchgängiges Prinzip in allen Bundesländern festgestellt werden.

1.

Eine positive Kodifikation dieses Prinzips findet sich dagegen nur vereinzelt. Zu erwähnen ist hier namentlich Art. 70 Abs. 3 der LVerf. Bayern, wo es heißt:

> *„Das Recht der Gesetzgebung kann vom Landtag nicht übertragen werden, auch nicht auf seine Ausschüsse.“*

Wohl in paralleler Intention formuliert Art. 65 Abs. 2 der saarländischen Verfassung:

> *„Der Landtag übt die gesetzgebende Gewalt aus, soweit sie nicht durch die Verfassung dem Volk unmittelbar vorbehalten ist. Er kann sich der gesetzgebenden Gewalt nicht entäußern.“*

2.

Immerhin existieren bzw. existierten auf Länderebene vereinzelt auch modifizierende Regelungen, die sich indes in ihrer restriktiven Grundausrichtung durchaus noch in das oben genannte Konzept einfügen lassen.

2.1.

Zu nennen ist hier namentlich die allerdings bereits im Jahre 1996 aufgehobene Bestimmung des Art. 31 Abs. 2 Nr. 3 der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, der die Befugnis des damaligen „*Bürgerausschusses*“ normierte,

> *„auf Antrag des Senats … in dringenden Fällen gesetzliche Vorschriften bis zur anderweitigen Beschlußfassung der Bürgerschaft zu erlassen.*“

Freilich sollte es hierbei um die Bewältigung eines Ausnahmezustandes gehen, wobei hier „*insbesondere an den Fall der Arbeitsunfähigkeit der Bürgerschaft gedacht*“ war

- so explizit *Drexelius/Weber*, Die Hamburger Verfassung, 2. Aufl. 1972, Art. 31 Erl. 7 -.

Ziel der Regelung war es hier, einem Notverordnungsrecht des Senates entgegen zu treten, indem der Verfassung auch in einem solchen Ausnahmefall „*keine Verstärkung der Position des Senates zu(lässt)*“

- *David*, Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, 1994, Art. 31 Rn. 41 -.

Zugleich stellte die Bestimmung den vorläufigen Charakter derartiger Normierungen sicher, indem die auf diesem Wege erlassenen formellen Landesgesetze durch einfachen Beschluss der Bürgerschaft nach Art. 19 LVerf. wieder außer Kraft gesetzt werden konnten. Eine abschließende „Normsetzungsdelegation“ wurde durch die betreffende Regelung also nicht formuliert

- im Schrifttum würde insoweit wohl von einer konservierenden Delegation gesprochen, bei der sich der Delegant noch eine eigene Regelung vorbehält, vgl. *Berg*, Der Staat Bd. 9 (1970), S. 22, 29 mwN. -.

2.2.

Bereits hingewiesen wurde auf die Regelung des Art. 62 Abs. 1 der Landesverfassung von Baden-Württemberg, der für bestimmte Notstandssituationen einen Ausschuss mit der Wahrnehmung der Rechte des Landtages betraut, wobei hier – mit Ausnah-

me der Verfassungsgesetzgebung – auch Gesetzgebungsbefugnisse als übertragen gelten.

Die Vorschrift lautet wie folgt:

> *„Ist bei drohender Gefahr für den Bestand oder die freiheitliche demokratische Grundordnung des Landes oder für die lebensnotwendige Versorgung der Bevölkerung sowie bei einem Notstand infolge einer Naturkatastrophe oder eines besonders schweren Unglückfalls der Landtag verhindert, sich alsbald zu versammeln, so nimmt ein Ausschuß des Landtags als Notparlament die Rechte des Landtags wahr. Die Verfassung darf durch ein von diesem Ausschuß beschlossenes Gesetz nicht geändert werden."*

Freilich erscheint die systematische Einordnung dieser Regelung als Delegation nicht völlig eindeutig, sofern man Delegationen auf Fälle einer Kompetenzverschiebung mit Willen des Deleganten beschränkt

- so etwa *Berg*, Der Staat Bd. 9 (1970), S. 22, 29 -.

Keine weitergehenden Rechte dürften sich dagegen aus § 26 Abs. 4 Satz 2 der dortigen Geschäftsordnung des Landtages ergeben, wenn es dort heißt:

> *„Der Landtag kann mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen einen Ausschuss zur abschließenden Erledigung eines bestimmten Gegenstandes ermächtigen, soweit nach der Verfassung nicht eine Entscheidung des Landtags erforderlich ist"*

- im Internet abrufbar unter https://www.landtag-bw.de/files/live/sites/LTBW/files/dokumente/rechtliche_grundlagen/Gesch%C3%A4ftsordnung-1.pdf -.

Denn namentlich für Gesetzesbeschlüsse wird – jenseits der erwähnten Notstandsregelung in Art. 62 Abs. 1 LV - nach Art. 59 Abs. 3 von der verfassungsrechtlichen Erforderlichkeit eines Plenarbeschlusses auszugehen sein.

2.3.

Nicht ganz eindeutig bleibt der Sinngehalt der Regelung des Art. 105 Abs. 3 der Verfassung Bremens, in der es heißt:

> *„Die Bürgerschaft kann ihr zustehende Befugnisse, mit Ausnahme endgültiger Gesetzgebung, an die ständigen Ausschüsse übertragen."*

Die Vorschrift scheint zunächst darauf hinzudeuten, als könne den Ausschüssen eine *vorläufige* Gesetzgebungsbefugnis – etwa unter Rückrufvorbehalt – übertragen werden. Bei näherer Betrachtung liegt freilich die umgekehrte Interpretation näher, dass mit ihr jedenfalls die *endgültige* Beschlussfassung über Gesetzentwürfe in jedem Falle der Bürgerschaft vorbehalten werden soll

- wie hier *Neumann*, Verfassung der Freien Hansestadt Bremen, 1996, Art. 123 Rn. 10, der die Beschlussfassung über Gesetzesinitiativen „*im Plenum*" für „*zwingend*" erachtet; s. aber auch *Brocker*, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 40 (Drittbearb.) Rn. 341, der in Bezug auf die Regelung von einer Aufweichung des parlamentsrechtlichen Grundsatzes der Letztentscheidung des Plenums spricht -.

Im Lichte der grundgesetzlichen Homogenitätsvorgaben wird man der Regelung auch hier keinesfalls einen weiteren als auf den Ausnahme- bzw. Notstandsfälle bezogenen – vorläufigen - Anwendungsbereich beimessen können.

3.

Insgesamt bleibt damit festzustellen, dass sich die Rechtslage in den übrigen Bundesländern durchaus innerhalb der hier dargestellten grundgesetzlichen Grenzen hält.

4b) In welchen Bundesländern werden ähnliche Reformüberlegungen angestellt?

Aktuelle Reformüberlegungen in anderen Bundesländern, die dahin gehen, parlamentsgesetzliche Normsetzungsbefugnisse auf Ausschüsse zu delegieren, sind hier nicht bekannt.

C. Entscheidungsverlagerungen jenseits der parlamentarischen Gesetzgebung

Wurde in Abschnitt B speziell die Frage einer – wie auch immer umgrenzten - Delegation der Parlamentsgesetzgebung auf Ausschüsse diskutiert, wird abschließend der Frage nachzugehen sein, ob und inwieweit eine Delegation sonstiger parlamentarischer Entscheidungszuständigkeiten jenseits der formellen Gesetzgebung möglich und zulässig ist.

Freilich ergibt sich insoweit die Schwierigkeit, dass die Bandbreite denkbarer Delegationen äußerst weit bemessen ist, so dass eine erschöpfende Behandlung sämtlicher Varianten nicht möglich ist.

Vor diesem Hintergrund soll im Folgenden zunächst der zentralen Frage nach der grundsätzlichen Zulässigkeit derartiger Delegationen und ihrer verfassungsrechtlichen Voraussetzungen nachgegangen werden (Frage 1a), bevor anschließend die klassischen Themenfelder einer möglichen Aufgabendelegation auf Landtagsausschüsse exemplarisch behandelt werden (Frage 1b).

1a) Ist nach derzeitiger Verfassungslage die Betrauung eines Ausschusses mit Entscheidungsbefugnissen zulässig und wenn ja, in welchem Umfang und/oder unter welchen Voraussetzungen?

1.

Soweit Frage 1a „*Entscheidungsbefugnisse*“ anspricht, die womöglich nicht zugleich „*abschließende Entscheidungen*“ im Sinne der Frage 1b darstellen, ist zunächst klarzustellen, dass die Organisationsgewalt des Parlaments bzw. dessen Recht, Unterorganisationen zu schaffen, nach h. M. das selbstverständliche Recht umschließt, „*vorbereitende Entscheidungen*“ in die Hände von Ausschüssen zu legen. Eine entsprechende Befugnis, die nicht mit einem Entzug von Entscheidungsbefugnissen der Abgeordneten einhergeht, ist Ausfluss des Selbstorganisationsrechts des Parlamentes, wie dieses in Art. 38 Abs. 1 Satz 2 LV grundgelegt wird

- vgl. etwa *Thesling*, in: Heusch/Schönenbroicher, LV NRW, Art. 38 Rn. 11; *Löwer*, in: Löwer/Tettinger, Komm. zur LVerf. NRW, Art. 30 Rn. 18; im Erg. auch *Moench/Ruttloff*, DVBl. 2012, 1261, 1264; *Kasten*, DÖV 1985, 222; Kreuzer, Der Staat Bd. 7 (1968), S. 183, 188 -.

In diesem Sinne bleibt etwa auch die klassische Vorbereitung von Gesetzesbeschlüssen als eine Form der „*vorbereitenden Entscheidung*“ ohne Bedenken, wobei derartige Befassungen mit vorbereitenden oder unterstützenden Tätigkeiten freilich auch keine wirklichen Delegationen darstellen dürften

- so auch *Kreuzer*, Der Staat Bd. 7 (1968), S. 183, 1884. Ob die Befugnis zur vorbereitenden Inanspruchnahme von Ausschüssen auch die Vorbereitung von Gesetzentwürfen umfasst, bleibt für NRW allerdings fraglich. Berücksichtigt man, dass die Landesverfassung nach herrschender Lesart kein eigenes Gesetzesinitiativrecht des Landtages kennt (so etwa *Schönenbroicher*, in: Heusch/Schönenbroicher, Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, 2010, Art. 65 Rn. 19; *Mann*, in: Löwer/Tettinger, Kommentar zur Landesverfassung NRW, 2002, Art. 65 Rn. 9), dürfte insoweit auch die Möglichkeit einer Delegation ausscheiden; für weitergehende Befugnisse der Bürgerschaft nach bremischen Verfassungsrecht *Neumann*, Verfassung der Freien Hansestadt Bremen, 1996, Art. 123 Rn. 12 -.

Umstritten geblieben ist bis heute immerhin, ob und inwieweit die systematische Rückbindung der Ausschussarbeit als Form der Selbstorganisation des Parlaments eine „*Verselbständigung von Ausschüssen*“, etwa ein freies Befassungsrecht, zulässt. In dieser Hinsicht werden – zumal in der nordrhein-westfälischen Kommentarliteratur - durchaus beachtliche Bedenken im Hinblick auf den in Art. 30 Abs. 1 LV enthaltenen Gedanken der Repräsentation des Volkes durch die Gesamtheit der Abgeordneten geltend gemacht

- *Thesling*, aaO.; allg. ablehnend auch *H.-P. Schneider*, AK-GG, Lsbl. (Aug. 2002), Art. 40 Rn. 9: „*Ausschüsse haben … weder ein Initiativ- noch ein Selbstbefassungsrecht*“ -.

Ob und inwieweit diese Bedenken rechtlich durchgreifen, ist allerdings – soweit ersichtlich - bislang nicht abschließend entschieden.

So finden sich durchaus auch weniger restriktive Stellungnahmen, die davon ausgehen, dass die verfassungsrechtlichen Spielräume solange gewahrt seien, wie die Letztzuständigkeit des Parlaments erhalten bleibe

- so etwa *Löwer*, in: Löwer/Tettinger, Komm. LVerf. NRW, Art. 30 Rn. 19 -.

Freilich wird ein „freies Selbstbefassungsrecht“ in der Praxis wohl nicht wirklich diskutiert, so dass eine abschließende Einschätzung hier nicht erforderlich erscheint. Immerhin ist darauf hinzuweisen, dass parallele Landesverfassungen ein Selbstbefassungsrecht von Ausschüssen zumindest innerhalb des ihnen zugewiesenen Aufgabenbereiches vorsehen

- vgl. etwa Art. 33 Abs. 2 der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern vom 23. Mai 1993, wonach sich Ausschüsse *„auch unabhängig von Aufträgen mit Angelegenheiten aus ihrem Aufgabengebiet befassen und hierzu dem Landtag Empfehlungen geben (können)“ -.*

Gegen derart sachlich „umhegte“ Delegationen dürften grundsätzliche Bedenken nicht bestehen.

2.

Soweit es schließlich um die Verlagerung endgültiger Entscheidungen nach derzeitiger Verfassungslage geht, finden sich auch hier sehr heterogene Einschätzungen, wie sie oben bereits im Kontext der Diskussion um eine mögliche Gesetzgebungsdelegation angesprochen wurden.

2.1.

Nicht wenige Stimmen im Schrifttum gehen davon aus, dass vertikale Delegationen von Entscheidungsbefugnissen des Landtages auf Ausschüsse – auch und zumal nach nordrhein-westfälischem Verfassungsrecht - generell unzulässig bzw. jedenfalls solange unzulässig seien, „*soweit die Verfassung die Übertragung nicht ausdrücklich zulässt*“

- *Thesling,* in: Heusch/Schönenbroicher, Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, Komm., Art. 30 Rn. 11; *Dickersbach,* in: Geller/Kleinrahm, aaO., Art. 30 Erl. 2 b: „*Wo indes die Verfassung dem LT Befugnisse einräumt, meint sie das Plenum*“; in dieselbe Richtung auch *Bernhardt*, Öff. Informationssitzung des Rechts- und des Innenausschusses am 9.11.1967, RA-Prot. Nr. 55 S. 30, zit. nach *Pietzner*, Petitionsausschuss und Plenum, 1974, S. 65; für das Bundesverfassungsrecht ebenso *Moench/Ruttloff*, DVBl. 2012, 1261, 1263 mit umfassenden Nachweisen in Fn. 32 -.

Nach diesem Ansatz unterlägen jedwede Entscheidungsdelegationen – kumulativ zu den oben erwähnten materiellen Vorgaben aus Art. 28 Abs. 1 GG / Art. 69 Abs. 1 Satz 2 LVerf. NRW – zugleich einem originären (Landes-) „Verfassungsvorbehalt“, müssten also explizit im Verfassungstext zugelassen werden.

2.2.

Allerdings finden sich insoweit auch modifizierende Ansätze. So geht *Löwer* in seiner Kommentierung der Landesverfassung zwar – der dargestellten restriktiven Linie formal folgend - davon aus, dass die Verfassung, „*wenn die Verfassung hier Delegationsmöglichkeiten wollte, … sie solche ermöglicht (hätte)*“

- Art. 30 Rn. 18 -,

konstatiert aber zugleich, dass „*wenn dieser Grundsatz durchbrochen werden soll, … dies verfassungsrechtlicher Rechtfertigung (bedarf)*“.

Speziell diese von *Löwer* offen gehaltene Möglichkeit der „Durchbrechung“ dieses Grundsatzes impliziert aber, dass die Verfassung womöglich doch nicht zwangsläufig in allen denkbaren Konstellationen einen abschließenden „Plenarvorbehalt“ formuliert, sondern Entscheidungsdelegationen im Einzelfall – selbstverständlich unter Beachtung der materiellen Delegationsvoraussetzungen – unter Umständen auch stillschweigend zulassen kann.

- in eben diese Richtung auch *Pietzner*, Petitionsausschuss und Plenum, 1974, S. 60 f., wonach auch eine stillschweigende Zulassung von Delegationen denkbar und hinreichend ist; offenlassend zu dieser Frage *Ketterer/van Roosebeke*, BayVBl. 2012, 466 -.

Nach diesem Ansatz müsste daher für jede Materie gesondert geprüft werden, ob das Verfassungsrecht insoweit einen „Plenarvorbehalt“ statuiert hat oder nicht. Umgekehrt bedeutete dies freilich zugleich, dass nicht in jedem Falle notwendig eine explizite verfassungsrechtliche Delegationsermächtigung verlangt werden könnte.

2.3.

Ausgehend von der (unausgesprochenen) Prämisse, dass jedenfalls ein pauschales Delegationsverbot für parlamentarische Entscheidungsbefugnisse nicht nachweisbar sei, finden sich daneben qualitative Differenzierungen, die – hier in Bezug auf das Verfassungsrecht des Bundes - einen ungeschriebenen demokratisch-repräsentativen Plenarvorbehalt insoweit annehmen wollen, als es um „wesentliche“ Aufgaben mit besonderem politischem Gewicht bzw. staatsleitende Parlamentsfunktionen geht

- s. etwa *Pietzner*, aaO., S. 87 ff., S. 93; ähnl. auch *Berg*, Der Staat 9 (1970), S. 33 f.; *Kasten*, DÖV 1985, 222, 225 f.; *Achterberg/Schulte*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG-Komm., Bd. II, 6. Aufl. 2010, Art. 45 c Rn. 30 -.

Freilich bleiben die genannten Stimmen im Hinblick auf die Konsequenzen des unterstellten Plenarvorbehalts uneinheitlich. Denn während beispielsweise *Pietzner* davon ausgeht, dass von dem solchermaßen definierten demokratisch-rechtsstaatlichen Plenarvorbehalt „*nur aufgrund ausdrücklich verfassungsrechtlicher Ermächtigung*“ abgewichen werden dürfe

- vgl. *dens*., aaO., S. 88 -,

verneint *Kasten* ganz generell die Vereinbarkeit etwaiger Delegationen mit den fundamentalen demokratisch-rechtsstaatlichen Grundsätzen. Dies führe zum einen dazu, dass für derart „*wesentliche Entscheidungen … danach das Parlament allein – ohne Delegationsmöglichkeit – zur Entscheidung berufen (ist)*“

- *Kasten*, aaO., S. 225 -,

zum anderen aber auch dazu, dass aufgrund der Homogenitätsbindungen des Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG womöglich sogar abweichende Regelungen in den Länderverfassungen untersagt würden

- in dieser Intention wohl auch *Möstl*, in: Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, 2009, Art. 72 Rn. 10, der namentlich für die Parlamentsgesetzgebung von einem aus dem Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip abzuleitenden – und damit über Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG auch durch die Verfassunggebung in der Ländern unüberwindlichen - (vollständigen) Delegationsverbot ausgeht -.

3.

Eine gesicherte Bewertung der angesprochenen Problematik erscheint derzeit nicht möglich.

3.1.

Zunächst dürfte der These eines „Verfassungsvorbehalts“ für Entscheidungsdelegationen gewiss insoweit beizupflichten sein, als dort, wo die Landesverfassung eine Entscheidungszuständigkeit des Plenums nachweislich im Sinne eines „Plenarvorbehalts“ konzipiert, eine Entscheidungsdelegation selbstverständlich nicht bzw. nur im Falle der Änderung der Landesverfassung zulässig wäre. Man kann insoweit von einem „abgeleiteten“ oder „derivativen“ Verfassungsvorbehalt sprechen, hinter dem aber im Grunde allein das Verbot eines Handelns gegen den Verfassungstext steht. Insofern wird jede angedachte Entscheidungsdelegation daraufhin zu überprüfen sein, ob ihr nach geltendem Verfassungsrecht womöglich die verfassungsrechtliche Festlegung eines Alleinentscheidungsrechts des Parlaments (oder anderer Gremien) entgegensteht.

3.2.

Ob dieser (derivative) Verfassungsvorbehalt dahin ausgedehnt werden kann und muss, dass er notwendig und ohne Weiteres jedwede in der Verfassung normierte Entscheidungszuständigkeit des Parlaments betrifft und diese im Sinne eines Plenarvorbehaltes ausformuliert

- hierfür etwa *Dickersbach*, in: Geller/Kleinrahm, Die Verfassung des Landes NRW, Art. 30 Erl. 2 b: *„Wo … die Verfassung dem LT Befugnisse einräumt, meint sie das Plenum*“ -,

erscheint dagegen keineswegs eindeutig

- vgl. zur Gegenposition etwa *Berg*, Der Staat Bd. 9 (1970), S. 22, 34: *„Zwar ist prinzipiell an dem* Grundsatz *festzuhalten, dass überall dort, wo im GG vom Bundestag gesprochen wird, das Plenum gemeint ist. Aber daraus zieht … das GG nicht die Folgerung, dass alle Aufgaben des Bundestages nun vom Plenum erfüllt werden müssten*“ .

Mag ein entsprechendes Selbstverständnis der Landesverfassung an dieser Stelle auch nicht ausgeschlossen werden können, dürften methodisch die besseren Argumente dafür sprechen, diese Frage durch eine Auslegung der jeweils einschlägigen Zuständigkeitszuweisung zu beantworten, nicht aber durch eine axiomatische Vorfestlegung.

In diesem Sinne erscheint es nach hiesiger Auffassung jedenfalls nicht von vornherein ausgeschlossen, dass die Landesverfassung Entscheidungsdelegationen – selbstverständlich unter Wahrung der materiellen Rechtfertigungsanforderungen – im Einzelfall womöglich stillschweigend zulässt

- so denn auch *Pietzner*, Petitionsausschuss und Plenum, 1974, S. 60 f. -.

Dem hier für vorzugswürdig erachteten Ansatz zufolge wäre daher im Rahmen einer Auslegung des Einzelfalles zu prüfen, ob die Verfassung eine Entscheidungsdelegation de constitutione lata ausschließt oder unter Umständen „stillschweigend“ und unter Wahrung der materiellen Delegationsvoraussetzungen zulässt.

3.3.

Nach dem unter 3.2. dargestellten differenzierenden Ansatz kann es offen bleiben, ob die Verfassung für bestimmte „wesentliche Entscheidungen“ einen (womöglich änderungsfesten) Plenarvorbehalt statuiert. Denn im Rahmen der unter 3.2. vorgeschlagenen Einzelfallanalyse wäre stets (inzident) zu prüfen, ob – sei es nach allge-

meinen Auslegungsgrundsätzen oder aus Gründen der „Wesentlichkeit“ - auf einen verfassungsrechtlich normierten Plenarvorbehalt zu schließen ist, der einer Delegation de constitutione lata entgegensteht.

- Auf die hiervon zu trennende Frage, ob ein derartiger Plenarvorbehalt für wesentliche Entscheidungen auch einer Verfassungsänderung entgegenstünde, ist im Rahmen der Beantwortung von Frage 2a einzugehen -.

4.

Sollte die Interpretation bestimmter Regelungsbereiche ergeben, dass Entscheidungszuständigkeiten des Landtages keinem (formellen) Plenarvorbehalt unterliegen, wird eine Verlagerung von Entscheidungsbefugnissen auf Ausschüsse nach den Darlegungen oben unter B. auch nach derzeitiger Verfassungsrechtslage schließlich – kumulativ - davon abhängen, dass die hiermit notwendig verbundene Beeinträchtigung der Gleichheit der Abgeordneten im Status als Vertreter des ganzen Volkes bzw. die Beeinträchtigung der durch dieses Gleichheitsrecht „verlängerten“ Wahlrechtsgleichheit dem Ziel der Wahrung anderer Rechtsgüter von Verfassungsrang dient und die Gründe dem Gebot der gleichberechtigten Mitwirkung aller Abgeordneten zumindest die Waage halten. Ferner darf die Ungleichbehandlung von Abgeordneten nicht weiter reichen, als dies unbedingt erforderlich ist

- BVerfGE 94, 351, 369; BVerfG, NVwZ 2012, 495, 500 -.

Nach dem oben dargestellten dynamischen Rechtfertigungsmodell ist dabei von umso höheren Rechtfertigungsanforderungen auszugehen, je fundamentaler und tiefgreifender in den gleichheitsrechtlichen Status der Abgeordneten eingegriffen wird.

5.

In formaler Hinsicht bleibt schließlich umstritten, ob etwaige von der Verfassung zugelassene Delegationen durch schlichte Geschäftsordnungsregelungen oder aber nur durch formellen Gesetzgebungsakt vollzogen werden können. Insofern spricht nach hiesiger Auffassung viel dafür, dass Regelungen in der Geschäftsordnung (nur) solan-

ge hinreichen, wie sich die Rechtswirkungen einer Delegation auf den organinternen Bereich des Parlaments beschränken

- wie hier etwa auch *Achterberg/Schulte*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG-Komm., Bd. II, 6. Aufl. 2010, Art. 45 c, Rn. 32 nwN. -.

Außenrechtsrelevante Delegationen, aber auch solche, die den Grundsätzen der sog. Wesentlichkeitslehre unterfallen, wird man dagegen nach hiesiger Auffassung allein auf formalgesetzlicher Grundlage für zulässig erachten können.

1b) Welchen verfassungsrechtlichen Grenzen unterliegt nach derzeitiger Verfassungslage die Delegation der abschließenden Entscheidung auf einen Ausschuss?

1.

Eine allgemeine Beantwortung dieser Frage ist nach den Ausführungen zu Frage 1a nicht möglich. Da es zunächst einer Klärung bedarf, ob die Verfassung eine abschließende, delegationshindernde Zuweisung an das Plenum vorgenommen hat, kann eine Antwort stets nur in Bezug auf konkrete Delegationsvorschläge gegeben werden.

2.

In diesem Sinne sollen im Folgenden exemplarisch diejenigen Themenfelder angesprochen und beleuchtet werden, für die eine Delegation auf Ausschüsse immer wieder diskutiert wird bzw. diskutiert worden ist, namentlich das Thema „Petitionen“ (sub 2.1.), das Thema „Immunitätsentscheidungen“ (2.2.), das Thema „Wahlen“, respektive „Verfassungsrichterwahlen“ (sub 2.3.) sowie das Thema Verordnungsgebung (sub 2.4.).

2.1.

Petitionen

2.1.1.

Für Petitionsentscheidungen wird nach dem Verfassungsrecht des Bundes die Möglichkeit einer selbständigen und plenarersetzenden Entscheidungsdelegation auf den Petitionsausschuss vielfach für zulässig erachtet

- in diesem Sinne wohl zuletzt BVerfG, NVwZ 2012, 495, 499; aus dem Schrifttum etwa *Würtenberger*, in: BK-GG, Art. 45c Rn. 118: „*kein Plenumsvorbehalt*"; ebenso *Achterberg/Schulte*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG-Komm., Bd. II, 6. Aufl. 2010, Art. 45 c, Rn. 30; *Krings*, in: Friauf/Höfling, Kölner Kommentar zum GG, Lsbl., Art. 45c Rn. 14 ff.; *Vitzthum/März,* in: Schneider/Zeh, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, 1989, § 45 Rn 32; differenzierend *Brocker*, in: Epping/Hillgruber, OK-GG, Art. 45c, der einerseits ein verfassungsrechtlich begründetes „Zuständigkeitsmonopol" des Petitionsausschusses annimmt (Rn. 2), andererseits die Notwendigkeit einer Abschlussentscheidung des Parlaments betont (Rn. 18); zum Streitstand eingehend *Kretschmer*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf, GG-Komm., 12. Aufl. 2011, Art. 45c Rn. 4 mwN. -.

Umstritten bleibt in dieser Hinsicht aber, ob hierzu eine Geschäftsordnungsregelung ausreichend oder aber – was nach hiesigem Ansatz (s. oben Frage 1a Abschnitt 5) allein zutreffend erscheint - ein formeller Gesetzgebungsakt notwendig ist

- wie hier auch *Würtenberger*, aaO.; *Achterberg/Schulte*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG-Komm., Bd. II, 6. Aufl. 2010, Art. 45 c, Rn. 30 f. mwN., der überzeugend für die Notwendigkeit einer formalgesetzlichen Regelung plädiert; ebenso H.-H. Klein, in: Maunz/Dürig, GG-Komm., Art. 45c Rn. 26 mwN.*;* a. A. aber etwa *Krings*, in: Friauf/Höfling, Kölner Kommentar zum GG, Lsbl., Art. 45c Rn. 20; *Vitzthum/März,* in: Schneider/Zeh, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, 1989, § 45 Rn 32; zum Streitstand auch hier *Kretschmer*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf, GG-Komm., 12. Aufl. 2011, Art. 45c Rn. 4 mwN. -.

2.1.2.

Anders als im Bundesverfassungsrecht wird die Parallelvorschrift des Art. 41a LVerf. NRW im Schrifttum überwiegend, wenngleich keineswegs einhellig, im Sinne eines verbindlichen „Plenarvorbehalts" interpretiert

- so etwa *Schönenbroicher*, in: Heusch/Schönenbroicher, Landesverfassung NRW, Art. 41a Rn. 9; in Erg. auch *Dickersbach*, in: Geller/Kleinrahm, LVerf. NRW, Art. 30 Erl. 2 b sowie Art. 41a Erl. 7; a. A. wohl *Menzel*, in: Löwer/Tettinger, LVerf. NRW, 2002, Art. 41a Rn. 27, dessen These, dass eine Bestätigung der Ausschussentscheidungen durch das Plenum entbehrlich sei, allerdings auch bei Verneinung eines Plenarvorbehalts nicht überzeugend erscheint, da in diesem Falle zumindest eine formalgesetzliche Delegation des Entscheidungszuständigkeit geboten wäre; hierzu oben Frage 1a Abschnitt 5 -,

so dass eine echte Entscheidungsdelegation ohne Verfassungsänderung von vornherein unzulässig wäre.

2.1.3.

Ob die derzeitige Ausgestaltung des Petitionsverfahrens in Nordrhein-Westfalen diesen verfassungsrechtlichen Anforderungen genügt, wird im Schrifttum mit durchaus beachtlichen Argumenten bezweifelt. Zwar scheinen die einschlägigen Regelungen der Geschäftsordnung des Landtages prima facie die verfassungsrechtliche Entscheidungszuständigkeit des Parlamentes zu wahren, indem jede Ausschussentscheidung einer (nachträglichen) Bestätigung des Plenums bedarf.

- Nach § 97 Abs. 8 GO-LT NRW sind die Beschlüsse des Ausschusses mindestens vierteljährlich in einer Übersicht dem Landtag zur Bestätigung vorzulegen. Beschlüsse müssen auf Antrag einer Fraktion oder eines Viertels der Mitglieder des Landtags im Landtag besprochen werden -.

Soweit diese Bestätigung allerdings erst nach Erlass des Petitionsbescheides erfolgt, stellt sich gleichwohl die Frage, ob die hiernach verbleibende „nachgelagerte“ Plenarzuständigkeit hinreicht, um den verfassungsrechtlichen Vorgaben zu genügen. Denn im Kern liegt die eigentliche Beschlusszuständigkeit damit wohl in der Tat nicht mehr bei Landtag, sondern beim Petitionsausschuss

- zu Recht krit. insoweit *Dickersbach,* aaO., sowie *Schönenbroicher*, aaO. -.

Insoweit wäre im Rahmen der anstehenden Verfassungsreform eine Klärung der unsicheren Rechtslage gewiss wünschenswert.

2.1.4.

Soweit hierbei an die Möglichkeit einer umfassenden Entscheidungsdelegation an den Petitionsausschuss gedacht wird, wäre zur Klärung der dargestellten Unsicherheit eine verfassungsunmittelbare Zuständigkeitsregelung bzw. eine verfassungsrechtliche „Öffnungsklausel“ notwendig, die im letzteren Falle zusätzlich einer formalgesetzlichen Umsetzung bedürfte.

2.1.5.

Ferner bedürfte eine Entscheidungsdelegation einer hinreichenden materiellen Rechtfertigung, die der mit ihr einhergehenden Beschränkung der statusrechtlichen Gleichheitsrechte der Abgeordneten die Waage zu halten imstande ist. Eine derartige Rechtfertigung erschiene nach hiesiger Auffassung allerdings wohl begründbar

- hierzu etwa *Pietzner*, Petitionsausschuss und Plenum, 1974, S. 97, der eine Effektuierung des Grundrechtsschutzes durch Entscheidungsdelegation annimmt; hierzu auch *Menzel*, aaO., der auf die Vielzahl der Petitionen und damit auf Aspekte der effektiven Aufgabenerfüllung verweist. Zu erwähnen bleibt schließlich, dass die Entscheidungskompetenz von Ausschüssen über Landtagspetitionen im Freistaat Bayern verfassungsgerichtlich abgesegnet wurde, vgl. *Lindner/Wolff*, in: Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, 2009, Art. 115, Rn. 14 mwN.; für die Zulässigkeit der Delegation bei Eingaben auch *Nawiasky*, in Nawiasky/Schweiger/Knöpfle, Kommentar Bayerische Verfassung, Art. 70 Rn. 6 -,

wobei aus Gründen der Verhältnismäßigkeit gewiss eine Rückholoption des Plenums sachgerecht und wohl auch notwendig bleiben wird.

2.2.

Immunitätsentscheidungen

2.2.1.

Eine durchaus vergleichbare Situation ergibt sich in Bezug auf die Einbeziehung von Ausschüssen in Immunitätsentscheidungen. Während hier auf Bundesebene die Zu-

lässigkeit einer zumindest eingeschränkten und „rückrufbaren“ Entscheidungsdelegation auf Ausschüsse in der Praxis unterstellt

- vgl. etwa Nr. 13 der Anlage 6 zur Geschäftsordnung des Bundestages (BGBl. 2000 I S. 1237), für Bagatell- und Verkehrsdelikte, sog. „vereinfachtes Verfahren (Vorentscheidungen): **„***Hat der Ausschuß auf Grund der ihm erteilten Ermächtigung (Nummern 8, 11, 12, B. und C.) eine Vorentscheidung getroffen, wird diese dem Bundestag durch den Präsidenten schriftlich mitgeteilt, ohne auf die Tagesordnung gesetzt zu werden. Sie gilt als Entscheidung des Bundestages, wenn nicht innerhalb von sieben Tagen nach Mitteilung Widerspruch erhoben wird*“ -

und von Teilen des – in dieser Frage allerdings gespaltenen - Schrifttums auch bejaht wird

- vgl. dezidiert für die Zulässigkeit derartiger Delegationen etwa *Wiefelspütz*, NVwZ 2003, 38, 41; *Kasten*, DÖV 1985, 222, 224; *Butzer*, Immunität im demokratischen Rechtsstaat, 1991, S. 355 ff.; differenzierend *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, GG-Komm., Bd. 2, 2. Aufl. 2006, Art. 46 Rn. 39; von der wohl überwiegenden Auffassung werden freilich mit Blick auf den „klaren Wortlaut“ des Art. 46 Abs. 2 GG erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken gegen die in der Praxis vorgesehen Entscheidungsdelegation vorgebracht, s. etwa Kreuzer, Der Staat Bd. 7 (1968), S. 183, 203: „*Aufgabe (darf) … nicht auf einen Ausschuss überwiesen werden*“; *Trute* in: v. Münch/Kunig, GG-Komm., Bd. 2, 6. Aufl. 2012, Art. 46 Rn. 3; *Magiera*, in: Sachs, GG-Komm., Art. 46 Rn. 20 mwN.; *Moench/Ruttloff*, DVBl. 2012, 1261, 1268; modifizierend iS. eines „*schriftlichen Verfahrens mit dem Vorbehalt, dass jedes Parlamentsmitglied eine Entscheidung im Plenum erzwingen kann*,“ *Kretschmer*, in: Schneider/Zeh, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, 1989, § 9 Rn. 102; *ders*., ZParl. 1986, S. 334, 343 -,

geht die Literatur für das nordrhein-westfälische Recht mit gewichtigen Gründen von einem verfassungsrechtlich vorgegebenen „Plenarvorbehalt“ aus, der de constitutione lata jeder Entscheidungsdelegation auf Ausschüsse entgegenstehe

- vgl. etwa *Löwer*, in: Löwer/Tettinger, LVerf. NRW, Art. 48 Rn. 13; *Dickersbach*, in: Geller/Kleinrahm, Die Verfassung des Landes NRW, Art. 48 Erl. 10a; *Thesling*, in: Heusch/Schönenbroicher, Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, Komm., 2010, Art. 48 Rn. 10 -.

Eine Übertragung der auf Bundesebene geübten Praxis auf den Landtag wird im Schrifttum folgerichtig – nach geltendem Verfassungsrecht - für unzulässig erachtet

- *Dickersbach*, aaO., *Thesling*, aaO. -.

2.2.2.

Hiermit nicht geklärt ist freilich, ob beschränkte oder auch weitergehende Delegationen auf der Grundlage einer Verfassungsänderung denkbar wären.

Dass einer solchen Verfassungsänderung demokratisch-rechtsstaatliche Grundsätze über Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG a priori im Wege stehen würden, erscheint nicht ohne Weiteres begründbar. Insofern stellte sich nach hiesiger Auffassung allein die Frage einer hinreichenden Rechtfertigung der mit einer Entscheidungsdelegation verbundenen statusrechtlichen Ungleichbehandlung einzelner Abgeordneter.

2.2.2.1.

Ohne an dieser Stelle eine abschließende Bewertung vorzunehmen, könnte hierbei etwa an Aspekte des Persönlichkeitsschutzes der Abgeordneten oder Gesichtspunkte einer besonderen Eilbedürftigkeit bei strafrechtlichen Ermittlungen als Güter von Verfassungsrang gedacht werden.

2.2.2.2.

Freilich müsste sich ein theoretisch begründeter Änderungsbedarf auch in tatsächlicher Hinsicht rechtfertigen lassen. Ob sich insoweit aus der bisherigen Praxis Korrekturnotwendigkeiten ableiten lassen, kann aufgrund mangelnder tatsächlicher Erkenntnisse hier nicht abschließend geklärt werden. Immerhin deuten Stellungnahmen im Schrifttum darauf hin, dass sich hier durchaus ein größerer Diskussionsbedarf ergeben könnte. So führt etwa *Wiefelspütz* – ungeachtet der von ihm für zulässig erachteten Entscheidungsdelegation - aus, dass

> *„kein Fall aktenkundig geworden (ist), bei dem der Erfolg einer Durchsuchung von Räumen von Abgeordneten am aufwendigen immunitätsrechtlichen Verfahren des Bundestages gescheitert wäre“*

- vgl. *dens*., NVwZ 2003, 38, 41 -.

Ohne eine hinreichend gewichtige Begründung für die Delegation von Entscheidungsbefugnissen auf Ausschüsse wird sich die hiermit einhergehende Beschränkung statusrechtlicher Gleichheitsrechte der Abgeordneten indes schwerlich rechtfertigen lassen.

2.2.3.

Dass die Länder – ungeachtet der dargestellten Rechtfertigungsproblematik - in der Vergangenheit durchaus Spielräume für eigene Verfassungsgestaltungen in Anspruch genommen haben, belegt jedenfalls die Regelung des Art. 94 Abs. 4 LVerf. RLP, derzufolge

> *„der Landtag … die Entscheidung (scil.: über die Immunitätsaufhebung) einem Ausschuss übertragen (kann), der mit Zweidrittelmehrheit beschließt. Er kann die Entscheidung des Ausschusses aufheben*."

Im Übrigen bleibt darauf hinzuweisen, dass auch nach geltendem Landesverfassungsrecht in Nordrhein-Westfalen eine (vertretungsweise) Ausschusszuständigkeit für Immunitätsentscheidungen insoweit besteht, als der Hauptausschuss die parlamentarischen Zuständigkeiten nach Art. 48 Abs. 4 Satz 2 LV NRW in der Zeit zwischen zwei Wahlperioden ausübt. Freilich liegt hierin kein klassischer Fall der „Entscheidungsdelegation", so dass das Gewicht dieses Hinweises als eher gering einzustufen wäre.

2.2.4.

Soweit entsprechende Optionen im Wege der Verfassungsänderung eröffnet werden sollten, verbliebe zusätzlich die Frage, ob die Wahrnehmung dieser Option kumulativ eine parlamentsgesetzliche Ausgestaltung erforderte oder aber bereits durch bloße Geschäftsordnungsregelung erfolgen könnte. Insoweit sprechen gute Gründe dafür, eine Regelung in der Geschäftsordnung für hinreichend zu erachten.

In diesem Sinne führen etwa *Moench / Ruttloff* aus, dass eine Entscheidung in Immunitätssachen

> *„im Wesentlichen Parlamentsinnenrecht betrifft und allenfalls mittelbar Außenwirkung entfaltet*“

- vgl. *dies*., aaO., S. 1268 -.

2.3.

Wahlbefugnisse / Richterwahlen

2.3.1.

Klassische „Wahlbefugnisse“ des Parlaments gelten nach verbreiteter Auffassung im Schrifttum als generell nicht übertragbar, da der Grund der Parlamentszuständigkeit gerade darin liege,

> *„dass das Parlament durch die personelle Besetzung anderer Organe seine demokratische Legitimation weitervermitteln soll, um auf diese Weise auch die zu wählenden Amtswalter in personeller Hinsicht mit dem demokratischen Souverän >rückzukoppeln<“*

- *Pietzner*, Petitionsausschuss und Plenum, 1974, S. 89, unter Verweis auf *Billing*, Das Problem der Richterwahl zum Bundesverfassungsgericht, 1969, S. 92 ff., 273 ff.; *Kasten*, DÖV 1985, 222, 223; krit. zur Richterwahl bereits *Kreuzer*, Der Staat Bd. 7 (1968), S. 183, ff.; zuletzt auch *S. U. Pieper*, Verfassungsrichterwahlen, 1998, S. 29 ff. -.

Diesem konzeptionellen Ansatz ist uneingeschränkt beizupflichten im Hinblick auf die zentralen Wahlbefugnisse im parlamentarischen Regierungssystem wie namentlich die Wahl und Abwahl des Regierungschefs

- *Pietzner*, aaO., S. 90; *Kasten*, aaO. -,

wohingegen jenseits dieser zentralen Funktionen eine entsprechende Einmütigkeit nicht festzustellen ist. Beispielhaft ist insoweit auf das Wahlverfahren für die Richter des Bundesverfassungsgerichts zu verweisen, für das eine Entscheidungsdelegation

seitens des Bundesverfassungsgerichts trotz jahrzehntelanger heftiger Diskussionen unlängst explizit für zulässig erachtet wurde.

So geht das Gericht davon aus, dass

> *„Art. 94 Abs. 1 Satz 2 GG für eine gesetzliche Gestaltung des Wahlverfahrens auch insofern offen ist, als die Wahlentscheidung nicht notwendigerweise im Plenum zu treffen ist".*

- BVerfG, Beschluss vom 19. Juni 2012, 2 BvC 2/10; NVwZ 2012, 967, 968; ähnl. zuvor schon *Kretschmer*, ZParl. 1986, 334, 343, der – mit abweichendem konzeptionellen Ansatz - insoweit allerdings eine Organisationsfreiheit des Parlaments in Bezug auf innerorgansatorische Angelegenheiten annimmt; krit. zur Entscheidung des BVerfG aber etwa *Sachs*, JuS 2013, 285 ff. -.

Vor diesem Hintergrund könnte erwogen werden, auch in Nordrhein-Westfalen auf dem Feld der Verfassungsrichterwahlen nach einem verstärkten Einsatz von Ausschüssen zu suchen.

Freilich ist rechtspolitisch darauf hinzuweisen, dass gerade die derzeitige Regelung auf Bundesebene heftig im Streit steht und eine Rückverlagerung der Wahlzuständigkeit auf das Plenum geplant ist

- vgl. hierzu Rheinische Post vom 24.3.2014: „*Verfassungsrichter: Wahl durch Bundestag?*", abrufbar unter http://www.rp-online.de/politik/verfassungsrichter-wahl-durch-bundestag-aid-1.4125505 -,

so dass entsprechende Diskussionen gewiss in einem auffälligen Gegensatz zu den aktuellen Bestrebungen auf Bundesebene stünden.

2.3.2.

Nach Art. 76 Abs. 1 LVerf. NRW werden neben den drei „geborenen" Mitgliedern des Verfassungsgerichtshofs weitere vier („gekorene") Mitglieder auf die Dauer von sechs Jahren „vom Landtag" gewählt. In Art. 76 Abs. 3 LVerf. NRW heißt es hierzu: „*Das Nähere bestimmt ein Gesetz*." Die hierzu erlassenen Bestimmungen in den §§ 3 und 4 VerfGHG NRW treffen umfangreiche Regelungen zu den Wählbarkeitsvoraus-

setzungen sowie zum Wahlverfahren, die im Ergebnis ein geheime Wahl ohne Aussprache durch den Landtag vorsehen. Die dargestellte Systematik deutet prima facie darauf hin, dass eine verfassungsrechtliche Festlegung auf eine Plenarentscheidung über die Verfassungsrichter des Landes *nicht* erfolgt ist und damit – ähnlich wie auf grundgesetzlicher Ebene - womöglich bereits de constitutione lata Spielräume für die einfache Gesetzgebung bestünden.

Auch der Verfassungsgerichtshof lässt in seiner Rechtsprechung Ansätze in diese Richtung erkennen, wenn er in seinem Urteil vom 11.05.1994 ausführt:

> *„Die Landesverfassung selbst enthält für die nach Art. 76I und II NWVerf. vorzunehmende Wahl von 4 Mitgliedern des NWVerfGH und von 4 Vertretern keine näheren Vorgaben. Der Verfassungsgeber hat es durch Art. 76III NWVerf. vielmehr dem einfachen Gesetzgeber überlassen, das Nähere zu bestimmen“*

- NVwZ-RR 1995, 618 -.

Eindeutig dürfte diese Auslegung allerdings nicht sein.

So finden sich in der genannten Entscheidung auch Passagen, die - jedenfalls für die Abschlussentscheidung über die Verfassungsrichter – wohl allein im Sinne eines dort unterstellten „Plenarvorbehaltes“ für die eigentliche Richterwahl gedeutet werden können.

Wörtlich heißt es hier etwa:

> *Die Verfassung hat es dem Parlament überlassen, im Wege der Selbstorganisation die Art <u>der Vorbereitung der Wahl</u> im Rahmen der nach Art. 76 NWVerf. erlassenen gesetzlichen Vorschriften zu gestalten. Der Landtag konnte demgemäß - wie der Verfassungsgeber selbst es hätte tun können - von einer vorbereitenden Beratung in einem Landtagsgremium absehen, um der Eigenart des Gegenstandes, nämlich einer Personalentscheidung, Rechnung zu tragen.*

- VerfGH NRW, aaO. – Hervorhebung nicht im Original -.

Wenige Zeilen zuvor hatte das Gericht dabei bereits von einer durch den Verfassunggeber getroffenen

> *„Anordnung einer Wahl der Verfassungsrichter als einer parlamentarischen Personalentscheidung“*

gesprochen, womit erneut das Aspekt der Legitimation durch das Parlament als Ganzes in den Mittelpunkt gerückt wurde.

Auch das Schrifttum neigt, soweit sich insoweit überhaupt eine Positionierung findet, tendenziell in Richtung einer von Verfassungs wegen geforderten Plenarentscheidung. So sieht etwa *Bilda* den durch die Verfassung eröffneten legislativen Gestaltungsspielraum vor allem darin festzulegen, „*mit welcher Mehrheit die Wahlmitglieder vom Landtag zu wählen sind*“

- *Bilda*, in: Festschrift VerfGH NRW, 2002, S. 57, 63 -,

wohingegen er eine Wahl durch das Plenum offenkundig als selbstverständlich voraussetzt. Auch *Alois Vogels* geht in seiner älteren Kommentierung der Landesverfassung offenkundig von einer notwendigen Plenarentscheidung aus, wenn er ausführt, dass

> *„die Wahl durch den Landtag … auf Vorschlag der Landesregierung wie auch auf einen solchen aus der Mitte des Landtags erfolgen (kann)“*

- vgl. *dens*., Die Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen, 1951, Art. 76 Erl. 2 -.

Dieser Sichtweise zufolge wäre auch hier eine Delegation allenfalls im Rahmen einer vorherigen „Lockerung“ dieses verfassungsrechtlichen Plenarvorbehaltes denkbar, was somit eine Änderung der Landesverfassung implizierte.

2.3.3.

Unabhängig hiervon aber wird man – zumal vor dem Hintergrund der neueren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts - einen durch das Grundgesetz bzw. das dortige Homogenitätsprinzip formulierten generellen Plenarvorbehalt für die Verfassungsrichterwahl nicht annehmen können. Dementsprechend vielgestaltig sind denn auch die in Bund und Ländern bestehenden Arten der Kreation der Richter

- hierzu eingehend *Knöpfle*, in: Starck/Stern, Landesverfassungsgerichtsbarkeit, Teilband I, 1983, S. 231, 240 ff. -.

2.3.3.1.

Hierunter finden sich durchaus auch Regelungen, die eine starke Einbeziehung von Landtagsausschüssen vorsehen.

Hinzuweisen ist etwa auf § 3 des niedersächsischen Gesetzes über den Staatsgerichtshof, der einem „besonderen Ausschuss“ das Vorschlagsrecht über die künftigen Verfassungsrichter einräumt, die dann in geheimer Wahl vom Landtag gewählt werden, aber auch auf § 5 Abs. 2 des hessischen Staatsgerichtshofsgesetzes, wonach die Wahl der Richter „*durch einen vom Landtag aus seiner Mitte gewählten Wahlausschuss vollzogen (wird)*“. Beide Bestimmungen verdienen auch deshalb Aufmerksamkeit, weil die jeweiligen Landesverfassungen in Art. 55 Abs. 2 LVerf. Nds. bzw. Art. 130 der LVerf. Hessen eine Wahl durch den Landtag festschreiben, wobei freilich „das Nähere“ durch Gesetz zu regeln ist

- dezidiert ablehnend gegenüber einer mittelbaren Wahl von Richtern *Kreuzer*, Der Staat Bd. 7 (1968), S. 183, 198 -.

2.3.3.2.

Insbesondere aber ist hierzu auf das bislang auf Bundesebene praktizierte Verfahren zu verweisen, das die Wahl der Bundesverfassungsrichter vollumfänglich in die Hand eines Wahlausschusses von zwölf Abgeordneten legt.

Explizit hat das Bundesverfassungsgericht dieses bislang höchst umstrittene Verfahren als verfassungskonform bestätigt und hierbei ausgeführt:

> *„Die Übertragung der Wahl der Bundesverfassungsrichter auf einen Wahlausschuss, dessen Mitglieder der Verschwiegenheitspflicht unterliegen (§ 6 Abs. 4 BVerfGG), findet ihre Rechtfertigung in dem erkennbaren gesetzgeberischen Ziel, das Ansehen des Gerichts und das Vertrauen in seine Unabhängigkeit zu festigen und damit seine Funktionsfähigkeit zu sichern. Die Einschätzung, dass das Bundesverfassungsgericht Funktionseinbußen erleiden könnte, wenn die Wahl seiner Mitglieder im Bundestag nicht in einer Vertraulichkeit wahrenden Weise stattfände, mag nicht in dem Sinne geboten sein, dass sie den Gesetzgeber hinderte, andere Modalitäten der Richterwahl zu bestimmen. Das vom Gesetzgeber verfolgte Anliegen ist aber von hinreichendem verfassungsrechtlichen Gewicht, um den Verzicht auf eine Wahl der Richter des Bundesverfassungsgerichts im Plenum zugunsten eines Wahlmännergremiums, das mit Zwei-Drittel-Mehrheit entscheidet (vgl. § 6 Abs. 5 BVerfGG) und dessen Erörterungen der Vertraulichkeit unterliegen, zu legitimieren“*

- BVerfG, Beschluss vom 19. Juni 2012, 2 BvC 2/10 -.

Entsprechende verfassungsrechtliche Spielräume könnte – ungeachtet der hier nicht zu behandelnden Frage nach dem politischen Nutzen eines derartigen Vorgehens - insoweit auch dem verfassungsändernden Gesetzgeber des Landes nicht bestritten werden.

2.4.

Verordnungsgebung

2.4.1.

Abschließend soll zumindest kursorisch auf die im Schrifttum teilweise anzutreffende Einschätzung eingegangen werden, derzufolge

> *„die Aktivierung der Parlamentsausschüsse auch für die Verordnungsgebung in gewissen Grenzen durchaus sinnvoll erscheinen (kann)“*

- so etwa *Ossenbühl*, in den Vorauflagen von Erichsen/Ehlers, Allgemeines Verwaltungsrecht, 12. Aufl. 2002, § 6 Rn. 29; in dieselbe Richtung wohl auch *Kreuzer*, Der Staat Bd. 7 (1968), S. 183, 184, der – allerdings etwas unpräzise -

davon spricht, „*im Rahmen der Gesetzgebung im materiellen Sinne, z. B. auf dem Gebiet der zahllosen Verordnungen der europäischen Behörden, die Zuständigkeiten des Parlaments einzuschränken*“ -.

2.4.2.

Für das nordrhein-westfälische Landesverfassungsrecht dürfte eine diesbezügliche Delegation allerdings de constitutione lata ausgeschlossen sein. Zwar enthält Art. 70 LV – anders als die Parallelnorm des Art. 80 GG – keine abschließende Benennung der potentiellen Ermächtigungsadressaten. Indes ist davon auszugehen, dass die allein legitime normative Äußerungsform des Landtages nach geltendem Verfassungsrecht das Parlamentsgesetz ist. Kommt dem Parlament aber das Recht, originäre Verordnungen zu erlassen, nicht zu

- so im grundgesetzlichen Kontext bereits BVerfGE 22, 330, 346; 24, 184, 199; für das nordrhein-westfälische Landesverfassungsrecht auch *Schönenbroicher*, in: Heusch/Schönenbroicher, Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, Komm., 2010, Art. 70 Rn. 5 -,

kann er eine entsprechende Kompetenz de constitutione lata auch nicht organintern delegieren

- ebenso *Grawert*, Verfassung für das Land NRW, 3. Aufl. 2012, Art. 70 Erl. 2; *Mann*, in: Löwer/Tettinger, LVerf NRW, Art. 70 Rn. 12: „*Keine tauglichen Ermächtigungsadressaten sind Ausschüsse des Landtags …*“. Hiervon zu trennen ist die Frage nach der Zulässigkeit einer Delegation von parlamentsinternen Rechtssetzungsbefugnissen, die weithin für zulässig erachtet wird, vgl. *Wiefelspütz*, NVwZ 2003, 38, 41; *Kretschmer*, ZParl. 1986, 334, 343f. – hierbei ist freilich kritisch anzumerken, dass dieser parlamentsinternen Rechtssetzung z. T. „*unmittelbare Außenwirkung und deshalb auf jeden Fall Rechtsnormqualität*“ beigemessen wird, so etwa BayVerfGH, NVwZ 1988, 820, 821. -.

2.4.3.

Auf die spezielle Frage der Verfassungsmäßigkeit von sog. „Beteiligungsverordnungen“ unter Mitwirkung des Parlaments oder einzelner Ausschüsse soll an dieser Stelle nicht näher eingegangen werden

- hierzu *Dietlein*, in: Dietlein/Burgi/Hellermann, Öffentliches Recht in NRW, 5. Aufl. 2014, § 1 Rn. 139; eingehend *Schönenbroicher*, aaO., Rn. 34; *Mann*, aaO., Rn. 18 -.

Zumindest von der Normierung genuiner Zustimmungsvorbehalte zugunsten einzelner Ausschüsse sieht die Staatspraxis seit 2008 aus guten Gründen ab, da ein Recht der Ausschüsse zur selbständigen Mitwirkung an der Rechtssetzung de constitutione lata richtigerweise nicht angenommen werden kann

- so im Hinblick auf die grundgesetzliche Ordnung schon BVerfGE 4, 193, 203; für die Verfassungswidrigkeit derartiger Ausschusszuständigkeiten aus der Literatur etwa *Grawert*, Verfassung für das Land NRW, 3. Aufl. 2012, Art. 70 Erl. 2.; *Thesling*, in: Heusch/Schönenbroicher, LVerf NRW, Art. 38 Rn. 12; *Schönenbroicher*, ebda., Art. 70 Rn. 34; *Mann*, aaO.; *Brenner*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG-Komm. Bd. II, 6. Aufl. 2010, Art. 80 Rn. 104 unter Bezugnahme auf BVerfGE 4, 193, 202 f.; im Erg. auch *Dästner*, Die Verfassung des Landes NRW, 2. Aufl. 2002, Art. 70 Rn. 4; teilw. anders aber *Bryde*, in: v. Münch/Kunig, GG-Komm., 5. Aufl., Art. 80n Rn. 5 ■; *von Danwitz*, Die Gestaltungsfreiheit des Verordnungsgebers, 1989, S. 118 ff.; *Maunz*, in: Maunz/Dürig, GG-Komm., Art. 80 Rn. 60; *Stern*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. II, § 38 II 4; berechtigte verfassungsrechtliche Bedenken aus den Reihen der nordrhein-westfälischen Rechtsprechung etwa bei VG Aachen, NWVBl. 2006, 344, 345 -.

2.4.4.

Ob und inwieweit hier de constitutione ferenda, also durch eine Änderung der Landesverfassung, erweiterte Spielräume für eine Einbindung der Ausschüsse in verordnungsgeberische Entscheidungen geschaffen werden könnten, ist bislang weitgehend außerhalb des wissenschaftlichen Blickfeldes geblieben.

2.4.4.1.

In materieller Hinsicht stellt sich insoweit zum einen die Frage, ob und inwieweit der Gewaltenteilungsgrundsatz als Teil des rechtsstaatlichen Grundsatzes nach Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG einer Erweiterung von Ausschussrechten im Verfahren der Verordnungsgebung entgegenstehen könnte. Denn immerhin wird die Verordnungsgebung in Rechtsprechung und Literatur traditionell als

- *„ein dem Kompetenzbereich* der *vollziehenden Gewalt zugeordnetes Rechtssetzungsverfahren“ eingestuft*

- vgl. *v. Danwitz*, aaO., S. 62; ebenso BVerfGE 22, 330, 346: „*gehört zum Aufgaben- und Kompetenzbereich der Exekutive*“ -.

Sollte eine solche gewaltenspezifische Zuordnung aber tatsächlich Baustein des grundgesetzlichen Gewaltenteilungsprinzips sein, könnte dies über die „Brücke“ des Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG zugleich die Verfassunggebung in den Ländern präjudizieren bzw. binden

- zur Möglichkeit der Implantation bestimmter Grundsätze des Art. 80 GG in die gem. Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG für die Landesverfassunggebung verbindlichen demokratisch-rechtsstaatlichen Grundsätze etwa BVerfGE 55, 207, 226; 58, 257, 277; 73, 388, 400; 102, 197, 222 -.

2.4.4.2.

Zum anderen bliebe zu prüfen, ob sich für die mit einer Erweiterung von Ausschussrechten notwendig einhergehende Beschränkung der Gleichheitsrechte der Abgeordneten eine hinreichend tragfähige Rechtfertigung finden ließe

- zu diesem Aspekt eingehend *v. Danwitz*, aaO., S. 120 -.

2.4.4.3.

Ohne auf diese komplexen Fragen an dieser Stelle abschließende Antworten geben zu können, dürfte einiges dafür sprechen, dass dem Grundgesetz kein starres Modell immanent ist, welches jedweder Einbeziehung von Ausschüssen in die Verordnungsgebung pauschal entgegenstünde. Anders gewendet kommen dem verfassungsändernden Gesetzgeber nach hiesiger Auffassung in dieser Hinsicht somit durchaus gewisse Gestaltungsspielräume zu.

Nicht beantwortet ist hiermit die Frage nach der verfassungspolitischen Sinnhaftigkeit derartigen Überlegungen.

Denn umgekehrt bleibt festzustellen, dass Änderungen des derzeitigen Konzeptes die Gefahr einer Verwischung von Verantwortlichkeiten in sich bergen und daher rechtspolitisch eher fragwürdig erschienen.

2a) Welchen verfassungsrechtlichen Grenzen unterliegt die Ermächtigung zur Delegation der abschließenden Entscheidung auf einen Ausschuss im Falle einer entsprechenden Änderung der Landesverfassung?

1.

Zunächst ist klarstellend darauf hinzuweisen, dass die oben

- siehe B. II. Frage 2b Abschnitt 2 -

skizzierten materiellen Rechtfertigungsanforderungen auch dann gelten, wenn der verfassungsändernde Gesetzgeber einen nach geltendem (Landes-) Verfassungsrecht bestehenden „Plenarvorbehalt“ beseitigen wollte, um Entscheidungsdelegationen auf Ausschüsse zu ermöglichen.

So unterliegen Änderungen der Landesverfassung zum einen dem „immanenten“ Änderungsvorbehalt in Art. 69 Abs. 1 Satz 2 LV, zum anderen den grundgesetzlichen Homogenitätsanforderungen des Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG, die beide die Gleichheit der Abgeordneten in ihrem Status als Vertreter des gesamten Volkes als Teil des demokratischen Prinzips internalisieren.

2.

Zusätzlich ergibt sich hier die oben zu Frage 1a erwähnte Diskussion, ob ein demokratisch-rechtsstaatlicher Parlamentsvorbehalt selbst landesverfassungsrechtlich fundierten Delegationsmöglichkeiten entgegenstehen könnte, soweit diese „wesentliche“ Parlamentsaufgaben betreffen, namentlich solche der genuinen „Staatsleitung“

- hierzu oben zu Frage 1a unter 2.3. und 3. -.

Ohne diese bislang offene Frage an dieser Stelle klären zu können, dürfte diese Debatte – wie auch oben angenommen - heute weitgehend in dem „dynamischen Rechtfertigungsmodell“ für Beschränkungen von Abgeordnetenrechten aufgehen, wie sie mit jeder Delegation von parlamentarischen Entscheidungsbefugnissen auf Ausschüsse einhergehen.

Denn wenn entsprechend diesem dynamischen Rechtfertigungsmodell davon auszugehen ist, dass die Rechtfertigungsanforderungen an Delegationen umso höher anzusiedeln sind, je fundamentaler und tiefgreifender in den gleichheitsrechtlichen Status der Abgeordneten eingegriffen wird, wird sich hierbei für „wesentliche“ bzw. „staatsleitende“ Aufgaben regelmäßig ein solchermaßen hohes Rechtfertigungsniveau ergeben, dass Delegationen – von extremen Notstandslagen abgesehen - in aller Regel unzulässig sein werden. Speziell für die klassischen Notstandsregelungen in den Verfassungen bleibt aber deren systematische Einordnung als „Delegation“ iS. einer Kompetenzverschiebung mit Willen des Deleganten ohnehin fraglich.

Vor diesem Hintergrund dürfte im Ergebnis der im Schrifttum wohl vorherrschenden Auslegung beizupflichten sein, dass eine Delegation „staatsleitender“ oder anderer wesentlicher Entscheidungen – jedenfalls abseits genuiner Notstandsregelungen - auch im Wege einer Änderung der Landesverfassung regelmäßig unzulässig wäre.

2b) Unter welchen Voraussetzungen könnte eine solche Ermächtigung zulässig sein?

Wie hier durchgängig vertreten, wird die Frage nach der Zulässigkeit bzw. der Rechtfertigung einer Entscheidungsdelegation an Ausschüsse stets nur in Ansehung einer konkreten Entscheidungskompetenz des Landtages abschließend zu beantworten sein.

Entscheidend bleibt auch hier die Erkenntnis, dass derartige Delegationen niemals durch Argumente politischer Opportunität gerechtfertigt werden können, sondern nur durch solche besonderen Gründe, die durch die Verfassung legitimiert und von einem Gewicht sind, dass sie der Gleichheit der Abgeordneten die Waage halten können. Je intensiver die Entscheidungsdelegation dabei auf den Status der Abgeordneten zurückwirkt, umso höher steigen die Rechtfertigungsanforderungen.

Als rechtfertigender Grund im vorgenannten Sinne ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts namentlich die Funktionsfähigkeit des Parlamentes in Betracht zu ziehen. Er kann es rechtfertigen, dass das Parlament

> *„in Fällen besonderer Eilbedürftigkeit oder Vertraulichkeit Vorkehrungen für ein zügiges Handeln und gegen das Bekanntwerden geplanter Maßnahmen trifft, wenn ansonsten eine sachangemessene parlamentsinterne Entscheidungsfindung nicht gewährleistet ist“*

- BVerfG, NVwZ 2012, 495, 501; hierzu auch *Moench/Ruttloff*, DVBl. 2012, 1261, 1265 -.

Schlussendlich dürfen Entscheidungsdelegationen, die solchermaßen legitimiert werden können, nicht weiter reichen, als dies zur Erreichung des verfolgten Zweckes notwendig ist.

Inwieweit die Länder insoweit – jenseits des oben unter B. behandelten Themenfeldes der Parlamentsgesetzgebung – weitere Handlungsoptionen für sich in Anspruch nehmen, zeigen die Ausführungen unten zu Frage 4.

> **3) Welche Auswirkungen in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht hat die Übertragung von Entscheidungsbefugnissen auf Ausschüsse auf die Stellung des einzelnen Abgeordneten, der Fraktionen, des Plenums und der Ausschüsse?**

Zur Beantwortung wird auf die Ausführungen zu dieser Frage im Kontext der Gesetzgebungsdelegation verwiesen.

4a) Wie gestaltet sich die Rechtslage in anderen Bundesländern?

Hinsichtlich der hier diskutierten Problemfelder ergeben sich in den anderen Ländern überwiegend parallele Fragestellungen, nämlich vor allem die Frage, ob und inwieweit das jeweilige Landesverfassungsrecht einen „Plenarvorbehalt“ für abschließende Entscheidungen formuliert oder nicht. Insofern wird auch hier stets nur eine Analyse konkreter Themenfelder weitere Erkenntnisse liefern können, wie sie im Folgenden beispielhaft für die Bereiche der Petitions- und Immunitätsentscheidungen geleistet werden soll.

Weniger weiterführend sind demgegenüber verfassungsrechtliche „Großformeln“ wie jene des Art. 105 Abs. 3 der Verfassung Bremens, in der es heißt:

> *„Die Bürgerschaft kann ihr zustehende Befugnisse, mit Ausnahme endgültiger Gesetzgebung, an die ständigen Ausschüsse übertragen.“*

Denn im Lichte der durch Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG formulierten Bindung der Landesverfassungen an die demokratischen und rechtsstaatlichen Grundsätze im Sinne des Grundgesetzes wird man die genannte „Blankettermächtigung“ im Wege einer grundgesetzkonformen Auslegung dahingehend reduzieren müssen, dass die aus dem Homogenitätsprinzip abzuleitenden Voraussetzungen einer Entscheidungsdelegation auch im Rahmen der Delegationsermächtigung des Art. 105 Abs. 3 LVerf. Bremen gewahrt bleiben. Auch hier bedarf es also für Delegationen eines besonderen Grundes, der durch die Verfassung legitimiert und von einem Gewicht ist, das der Gleichheit der Abgeordneten die Waage halten kann.

Im Folgenden soll es dementsprechend nur darum gehen, die bereits oben für das Land NRW untersuchten Themenfelder von Petitions- und Immunitätsentscheidungen vergleichend zu analysieren.

1.

Petitionen

Die Einrichtung eines Petitionsausschusses zählt zu den klassischen Entscheidungen der Landesverfassungen. Ob und inwieweit hierbei Entscheidungsdelegationen an diesen Ausschuss legitimiert werden oder gar unmittelbar vorgesehen sind, wird nicht selten kontrovers diskutiert.

1.2.

Ein Plenarvorbehalt wird insoweit etwa der Landesverfassung von Baden-Württemberg

- *Braun*, Kommentar zur LVerf. Bad.-Württ., 1984Art. 35a Rn. 11 -,

aber auch der Verfassung des Landes Niedersachsen entnommen

- so wohl *Neumann*, Die Niedersächsische Verfassung, 3. Aufl. 2000, Art. 26 Rn. 3 f. -.

1.2.

Umgekehrt finden sich auch Landesverfassungen, die eine Delegation von Petitionsentscheidungen auf den Petitionsausschuss ermöglichen oder sogar unmittelbar eine (subsidiäre bzw. vorläufige/reversible) Entscheidungszuständigkeit des Ausschusses vorsehen.

1.2.1.

Zu erwähnen ist etwa die Verfassung des Freistaates Bayern, wo mit Billigung des dortigen Verfassungsgerichtshofs

> *„grundsätzlich nicht das Plenum, sondern ein Fachausschuss oder der Ausschuss für Eingaben und Beschwerden entscheidet“*

- *Lindner*, in: Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, Kommentar, 2009, Art. 116 Rn. 14; aus der Rspr. BayVerfGHE 10, 20, 25 ff.; BayVerfGH, NVwZ 1988, 820, 821 -.

Eine entsprechende Delegation wird auch in der Kommentarliteratur zu Art. 105 der Verfassung Bremens für zulässig erachtet, wenngleich dort aufgrund einfachgesetzlicher Regelung derzeit eine Plenarbehandlung von Petitionen vorgesehen ist

- *Neumann*, Verfassung der Freien Hansestadt Bremen, 1996, Art. 105 Rn. 42 -.

1.2.2.

Unmittelbar durch die Verfassung wird eine (subsidiäre) Entscheidungszuständigkeit des Petitionsausschusses in Art. 46 der Berliner Verfassung normiert, „*soweit nicht das Abgeordnetenhaus selbst entscheidet*“

- ebenso Art. 71 Abs. 1 LVerf. Brandenburg; Art. 78 Abs. 1 LVerf. Saarland -.

Freilich wird im Schrifttum wohl zu Recht darauf hingewiesen, dass Art. 46 LVerf. Berlin damit keine genuine *„Abhilfekompetenz“* des Ausschusses schafft, sondern der Ausschuss auch hier letztlich dem Abgeordnetenhaus zuarbeitet

- *Lemmer*, in: Pfennig/Neumann, Verfassung von Berlin, 3. Aufl. 2000, Art. 46 Rn.4 -.

Immerhin aber wird die Möglichkeit der Delegation verfassungsrechtlich normiert.

1.2.3.

Eine eigene, aber reversible Entscheidungszuständigkeit des Petitionsausschusses normieren Art. 65 Abs. 1 LVerf. Thüringen und Art. 90a Abs. 1 LVerf. RLP. Dort ist dem Landtag das Recht eingeräumt, die Entscheidungen des Petitionsausschusses „*aufzuheben*“.

1.3.

Für das Grundgesetz schließlich hat das Bundesverfassungsgericht – wie der Vollständigkeit halber zu erwähnen ist - aus der petitionsrechtlichen Regelung des Art. 45 c GG die Legitimation des Deutschen Bundestages abgeleitet,

> *„Befugnisse zur selbständigen und plenarersetzenden Wahrnehmung auf Ausschüsse zu übertragen*“

- BVerfG, NVwZ 2012, 495, 499 – Abs.-Nr. 122 -.

2.

Immunitätsentscheidungen

2.1.

Was die Frage der Delegation von Entscheidungsdelegationen über die Immunitätsaufhebung angeht, wurde bereits oben auf die Regelung des Art. 94 Abs. 4 LVerf. RLP verwiesen, derzufolge

> *„der Landtag … die Entscheidung (scil.: über die Immunitätsaufhebung) einem Ausschuss übertragen (kann), der mit Zweidrittelmehrheit beschließt. Er kann die Entscheidung des Ausschusses aufheben.“*

- zur Umsetzung dieser Regelung vgl. § 115 GO LT-RLP mit einem individuellen „Rückrufrecht“ eines jeden Abgeordneten in Abs. 5 der Bestimmung -.

Eine vergleichbare „rückrufbare“ Delegation von Immunitätsentscheidungen auf den zuständigen Ausschuss findet sich in zahlreichen anderen Ländern wie etwa Berlin, Hamburg oder Mecklenburg-Vorpommern, die das Konzept einer „*Vorentscheidung über die Aufhebung der Immunität*“ durch den Ausschuss kennen, die

> *„als Entscheidung des Abgeordnetenhauses (gilt), sofern nicht innerhalb von sieben Tagen nach Zugang der Beschlussempfehlung schriftlicher Widerspruch von einem Mitglied des Abgeordnetenhauses beim Präsidenten eingeht“*

- so Nr. 4 von Anlage 2 (Richtlinien in Immunitätsangelegenheiten) der GO des Berliner Abgeordnetenhauses iVm. § 51 Abs. 3 LVerf. Berlin; ähnlich § 68 Abs.

4 GO der Hamburger Bürgerschaft; Nr. 6 von Anlage 4 zur GO LT MV; vgl. auch Nr. 4 von Anlage 6 zur GO LT Sachsen -.

2.2.

Neben vorläufigen Delegationen finden sich auf landesverfassungsrechtlicher Ebene auch abschließende Entscheidungsdelegationen. Zu erwähnen ist hierbei namentlich Art. 55 Abs. 4 LVerf. Thüringen, demzufolge Immunitätsentscheidungen nach Abs. 2 und 3 der Bestimmung „*einem Ausschuss übertragen werden (können)*“, was mit § 104 Abs. 1 GO LT-Thüringen erfolgt ist.

Eine abschließende, durch Art. 105 Abs. 3 LVerf. Bremen getragene Delegation jedenfalls für Teilbereiche des Immunitätsrechts findet sich auch in Bremen, wo die Entscheidung über „*die Genehmigung zur Vernehmung von Mitgliedern der Bürgerschaft außerhalb Bremens*“ beim Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschuss der Bürgerschaft liegt

- Abschnitt II von Anlage 2 der GO der Bremischen Bürgerschaft -,

aber auch in Hessen, wo die Entscheidungen des (Haupt-) Ausschusses, „*die Verkehrsdelikte betreffen … als Entscheidung des Landtags*“ gelten

- § 96 Abs. 4 GO-LT Hessen -.

2.3.

Umgekehrt finden sich aber auch Länderverfassungen, die – der Lesart der nordrhein-westfälischen Verfassung entsprechend - die Entscheidungen in Immunitätsfragen explizit der „Vollversammlung“ des Landtages überantworten

- Art. 28 LVerf. Bay. iVm. § 59 Abs. 7 Satz 2, § 93 Abs. 2 Satz 4 GO LT-Bay.; Art. 15 Abs. 2 LVerf. Nds. iVm. § 61 Abs. 1 Satz 4 GO LT Nds. -

und Entscheidungsdelegationen damit nach dort vertretener Auffassung explizit ausschließen

- für Niedersachsen etwa *Neumann*, Die Niedersächsische Verfassung, 3. Aufl. 2000, Art. 15 Rn. 3: „*Das Plenum kann seine Kompetenz nicht auf einen Ausschuss übertragen*.“ Für dem Freistaat Bayern ebenso *Möstl*, in: Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, Kommentar, 2009, Art. 28 Rn. 7: "*Mit Genehmigung des Landtags ist die vorherige Zustimmung des Plenums gemeint … gegen bloße Beschlussempfehlungen eines Ausschusses (§ 93 II GeschOLT) ist nicht einzuwenden*“. -

4b) In welchen Bundesländern werden ähnliche Reformüberlegungen angestellt?

Zu aktuellen Reformüberlegungen in anderen Bundesländern liegen hier keine Erkenntnisse vor.

D. Zusammenfassung

In der Gesamtschau stellen sich die zentralen Ergebnisse der Untersuchung wie folgt dar:

1. Eine Delegation der Schlussabstimmung über Gesetzesvorlagen auf Ausschüsse des Landtags Nordrhein-Westfalen ist nach geltendem Landesverfassungsrecht nicht zulässig.

    a) Die Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen unterwirft die Parlamentsgesetzgebung in Art. 66 Satz 1 einem „Plenumsvorbehalt“. Die Beschlusszuständigkeit über formelle Gesetze ist somit beim Plenum monopolisiert und nicht delegierbar.

    b) Diesem Plenumsvorbehalt würde auch durch die Verknüpfung einer Entscheidungsdelegation mit „Rückholrechten“ des Plenums nicht Genüge getan. Insbesondere erschiene es nicht gangbar, die Nichtausübung etwaiger Rückholrechte als „konkludente Plenarentscheidung“ zu deuten.

2. Eine auf fachliche Spezialisierung und Arbeitsteilung zielende Delegation von Gesetzgebungsbefugnissen auf Parlamentsausschüsse kann auch durch eine Änderung der nordrhein-westfälischen Landesverfassung nicht legitimiert werden.

    a) Insoweit ist zu beachten, dass eine freie Abänderbarkeit der Bestimmungen der Landesverfassung nicht besteht. Vielmehr muss jede Änderung der Landesverfassung den in Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG normierten und durch Art. 69 Abs. 1 Satz 2 LVerf. NRW „gespiegelten“ Homogenitätsvorgaben des Grundgesetzes genügen.

    b) Zu diesen Homogenitätsvorgaben zählt namentlich das demokratische Prinzip im Sinne des Grundgesetzes. Integraler Bestandteil dieses demokratischen Prinzips ist das Postulat der grundsätzlichen Gleichheit aller Abgeordneten in ihrem Status als Vertreter des gesamten Volkes. In diesem Postulat verkörpert sich die dem repräsentativ-demokratischen Prinzip immanente Idee der „Gesamtrepräsentation“ des Volkes durch das Parlament in seiner Gesamtheit. Zugleich findet in diesem Postulat das in Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG auch für Landtagswahlen grundgesetzlich vorgegebenen Prinzip der Wahlrechtsgleichheit seine inhaltliche Fortsetzung.

    c) Entscheidungsdelegationen auf Parlamentsausschüsse greifen aufgrund des mit ihnen verbundenen Entscheidungsausschlusses nicht ausschussangehöriger Abgeordneter in die statusrechtlichen Gleichheit der Abgeordneten als Vertreter des gesamten Volkes ein. Sie sind daher auch im

Wege einer Änderung der Landesverfassung nur unter Beachtung strenger Rechtfertigungsanforderungen denkbar. Nach der insoweit übertragbaren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes bedarf es hierzu „eines besonderen Grundes, der durch die Verfassung legitimiert und von einem Gewicht ist, das der Gleichheit der Abgeordneten die Waage halten kann“.

d) Entsprechend dem hiermit begründeten dynamischen Prüfungsansatz fällt die verfassungsrechtliche Kontrolle umso strenger aus, je intensiver eine Entscheidungsverlagerung in die statusrechtliche Gleichheit aller Abgeordneten eingreift. Einzelne Literaturstimmen gehen darüber hinaus sogar von einem strikten Delegationsverbot aus, soweit „Kernkompetenzen“ des Parlaments betroffen sind.

e) Eine Änderung der Landesverfassung mit dem Ziel, die Schlussabstimmung über Gesetzesvorlagen auf Ausschüsse des Landtags Nordrhein-Westfalen zu delegieren oder delegieren zu können, wäre – auch in Kombination mit der Normierung von Rückholbefugnissen des Plenums und der Fraktionen - als besonders intensiver Einschnitt in die statusrechtliche Gleichheit aller Abgeordneten zu qualifizieren. Soweit man hier nicht bereits von einem per se unzulässigen Eingriff in „Kernkompetenzen“ der Abgeordneten ausgeht, wäre eine dahingehende Entscheidungsverlagerung jedenfalls höchsten Rechtfertigungsanforderungen zu unterwerfen und insoweit allenfalls für exorbitante Ausnahmefälle („Gesetzgebungsnotstand“) zu legitimieren.

f) Umgekehrt gilt damit zugleich, dass Ziele der fachlichen Arbeitsteilung, insbesondere also allgemeine Beschleunigungs-, Spezialisierungs- oder Entlastungszwecke, eine Verlagerung parlamentarischer Entscheidungszuständigkeiten über Gesetzgebungsakte auf Ausschüsse nicht legitimieren können. Eine auf die Verfolgung entsprechender Ziele gerichtete Änderung der Landesverfassung verstieße daher sowohl gegen das Grundgesetz als auch gegen Art. 69 Abs. 1 Satz 2 LVerf. NRW.

3. Auch in rechtspolitischer bzw. politikwissenschaftlicher Hinsicht ist die Idee einer Verlagerung von Gesetzgebungsbefugnissen auf Parlamentsausschüsse kritisch zu sehen.

a) Maßgebliche Einwände sind hier die Einbuße an demokratischer Legitimation, die drohende Verengung des Entscheidungshorizonts auf rein fachliche Aspekte ohne hinreichende Einbindung in den politischen Gesamtkontext, aber auch der Verlust an Transparenz bzw. das Risiko einer erhöhten Einflussnahme durch die Vertreter spezifischer Sonderinteressen.

b) Zu beachten bleibt weiter, dass ein Ausschuss zwar vom Grundsatz her, gleichwohl aber nicht in jedem Einzelfall die politischen Mehrheitsverhältnisse des Parlaments exakt abbilden kann und wird. Insofern wären mit der Entscheidungsverlagerung auf Ausschüsse Verschiebungen in der

Repräsentation der politischen Richtungen des Parlaments nicht auszuschließen.

c) Schließlich ist die Vorstellung, dass das Plenum über „Rückrufrechte“ eine Steuerungsgewalt über das Verfahren einer Ausschussgesetzgebung behalten könne, im Schrifttum als „*weitgehend illusorisch*“ (*Kewenig*) bezeichnet worden.

4. Entsprechend dem hier vertretenen Ansatz gehen auch die Verfassungen der anderen Länder von der Unübertragbarkeit legislativer Funktionen auf Ausschüsse aus. Explizit finden sich diesbezügliche Delegationsverbote in Art. 70 Abs. 3 LVerf. Bayern, Art. 105 Abs. 3 LVerf. Bremen sowie in Art. 65 Abs. 2 LVerf. Saarland. Allein zur Bewältigung von Notstandssituationen finden sich in einzelnen Landesverfassungen Normsetzungsbefugnisse spezieller Ausschüsse, die insoweit freilich als eine Art „Notparlament“ fungieren (s. etwa Art. 62 Abs. 1 LVerf. Bad.-Württ.).

5. Aktuelle Reformüberlegungen in anderen Bundesländern, die dahin gingen, parlamentsgesetzliche Normsetzungsbefugnisse auf Ausschüsse zu delegieren, sind hier nicht bekannt.

6. Ob und inwieweit nach derzeitiger Verfassungslage in Nordrhein-Westfalen eine Delegation von Entscheidungszuständigkeiten auf Parlamentsausschüsse jenseits der Gesetzgebung zulässig ist, wird im Schrifttum unterschiedlich beurteilt.

   a) Während die nordrhein-westfälische Kommentarliteratur überwiegend davon ausgeht, dass vertikale Delegationen nur dort zulässig sind, wo sie durch die Landesverfassung explizit zugelassen werden, halten andere Autoren eine stillschweigende Zulassung von Delegationen nicht von vornherein für ausgeschlossen. Eine abschließende Klärung dieser Streitfrage ist bislang nicht erfolgt.

   b) Aufgrund der Bandbreite denkbarer Entscheidungsdelegationen erscheinen verallgemeinernde Aussagen nach hiesiger Auffassung schwer möglich.

   c) Immerhin ergibt eine Einzelanalyse zentraler Diskussionsfelder, dass die in der Landesverfassung vorgenommenen Kompetenzzuweisungen an den Landtag regelmäßig im Sinne eines „Plenumsvorbehaltes“ zu interpretieren sind und damit Entscheidungsdelegationen nach derzeitiger Verfassungslage nicht zulassen. Dies gilt etwa für die Entscheidung über Petitionen (Art. 41a LVerf. NRW), für Immunitätsentscheidungen (Art. 48 LVerf. NRW) und – was freilich angesichts einer neueren Entscheidung des BVerfG (NVwZ 2012, 967, 968) nicht mehr ganz eindeutig erscheint – wohl auch für die Wahl der Richter des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen (Art. 76 Abs. 1 LVerf. NRW).

d) Gleichwohl angestrebte Delegationen wären damit in den genannten Bereichen allenfalls im Wege einer Verfassungsänderung realisierbar.

7. Ob und inwieweit dahingehende Verfassungsänderungen mit den Homogenitätsbindungen des Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG zu vereinbaren wären, hinge entsprechend den unter Nr. 2 c dargestellten Kriterien ab von dem Vorliegen „eines besonderen Grundes, der durch die Verfassung legitimiert und von einem Gewicht ist, das der Gleichheit der Abgeordneten die Waage halten kann“.

8. Die Spielräume des verfassungsändernden Gesetzgebers dürften in den genannten Regelungsbereichen im Ergebnis weiter ausfallen als bei der eingangs behandelten Frage einer Delegation der Schlussabstimmung über Gesetzesvorlagen. Dementsprechend finden sich in anderen Länder durchaus diesbezügliche Delegationsnormen (vgl. für Petitions- und Immunitätsentscheidungen etwa Art. 90a Abs. 1 sowie Art. 94 Abs. 4 LVerf. RLP, für die Richterwahl auf einfachrechtlicher Ebene etwa § 5 Abs. 2 Hess. StGHG)

9. Von der Frage einer Verlagerung abschließender Entscheidungsbefugnisse auf Ausschüsse unberührt bleibt schließlich das selbstverständliche Recht des Parlaments, kraft seiner Organisationsgewalt einzelne Ausschüsse mit vorbereitenden oder unterstützenden Tätigkeiten zu betrauen.

Düsseldorf, den 04. Juni 2014

Univ.-Prof. Dr. iur. Johannes Dietlein