

Zulässigkeit von Änderungsanträgen (zu den Drucksachen 5/1880 und 5/1881)

Schmidt, Ulrike

Veröffentlichungsversion / Published Version

Gutachten / expert report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Landtag Brandenburg – Parlamentarischer Beratungsdienst

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Schmidt, U. (2011). *Zulässigkeit von Änderungsanträgen (zu den Drucksachen 5/1880 und 5/1881)*. (Wahlperiode Brandenburg, 5/51). Potsdam: Landtag Brandenburg, Parlamentarischer Beratungsdienst. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-52718-8>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/1.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/1.0>

Parlamentarischer Beratungsdienst

Zulässigkeit von Änderungsanträgen (zu den Drucksachen 5/1880 und 5/1881)

Bearbeiterin: Ulrike Schmidt

Datum: 20. Oktober 2011

Die Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes des Landtages Brandenburg 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.

Inhaltsverzeichnis

I.	Auftrag.....	2
II.	Sachverhalt.....	2
	1. Verfassungsänderung.....	2
	2. Änderung des Kommunalwahlgesetzes.....	3
	3. Weitere anhängige Gesetzesinitiative zur Volksgesetzgebung.....	3
III.	Stellungnahme.....	4
	1. Gesetzesinitiative des Ausschusses?.....	4
	2. Bindung des Ausschusses an den Auftrag des Landtags.....	7

I. Auftrag

Der Parlamentarische Beratungsdienst ist gebeten worden, die Zulässigkeit zweier im Innenausschuss eingebrachter Änderungsanträge zu prüfen.

II. Sachverhalt

In seiner 20. Sitzung am 8. September 2010 hat der Landtag dem Ausschuss für Inneres (mitberatend) zwei Gesetzentwürfe der FDP-Fraktion überwiesen. Ziel der Initiativen ist es, durch Änderung der Verfassung und des Kommunalwahlgesetzes das Mindestalter für die Teilnahme an den Wahlen zu den kommunalen Vertretungskörperschaften sowie an Einwohneranträgen, Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden auf das vollendete 16. Lebensjahr zu senken.

1. Verfassungsänderung

Mit der Verfassungsänderung (Drs. 5/1880) soll Art. 22 Abs. 1 und 2 LV geändert werden. Der Änderungsantrag hierzu ergänzt den ursprünglichen Antrag um folgende Punkte:

- Senkung des Mindestalters nicht nur auf der kommunalen Ebene, sondern auch auf Landesebene, d. h. auch bei Landtagswahlen und bei Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheiden,
- Streichung der dem Gesetzgeber bislang eingeräumten Möglichkeit, bei Volksinitiativen und Einwohneranträgen durch einfaches Gesetz die Altersgrenze auf 16 Jahre zu senken,

- Verlängerung der Eintragsfrist bei Volksbegehren von vier auf sechs Monate durch Änderung des Art. 77 Abs. 3 LV.

2. Änderung des Kommunalwahlgesetzes

Durch den weiteren Gesetzentwurf (Drs. 5/1881) sollen die §§ 8 und 11 des Kommunalwahlgesetzes Brandenburg (BbgKWahlG) geändert werden. Mit ihnen werden die verfassungsrechtlichen Vorgaben – ihre Annahme durch den Landtag unterstellt – im Kommunalwahlgesetz umgesetzt. Der Änderungsantrag zu diesem Gesetzentwurf übernimmt die Änderungen des Kommunalwahlgesetzes und ergänzt den Entwurf wie folgt:

- Senkung des Wahlalters auf 16 Jahre im Landeswahlgesetz als Folge aus dem Änderungsantrag zur Verfassungsänderung,

(die weiteren vorgeschlagenen Änderungen betreffen das Volksabstimmungsgesetz:)

- Senkung des Mindestalters für die Beteiligung an Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheiden auf 16 Jahre,
- Verlängerung der Eintragsfrist bei Volksbegehren auf sechs Monate,
- Einführung der „brieflichen Eintragung“ in die Eintragungslisten bei Volksbegehren und Regelung eines entsprechenden Verfahrens,
- Erweiterung der Stellen, bei denen Unterschriften für Volksbegehren eingetragen werden können, um ehrenamtliche Bürgermeister, Notare und andere zur Beglaubigung ermächtigte Stellen,
- Versendung von Informationen über den Volksentscheid an die Stimmberechtigten sowie nähere Ausgestaltung dieser Informationen.

3. Weitere anhängige Gesetzesinitiative zur Volksgesetzgebung

Schließlich ist noch auf zwei Gesetzentwürfe der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen zur Änderung der Verfassung (Drs. 5/2764) und des Volksabstimmungsgesetzes (Drs. 5/2765) hinzuweisen, die dem Innenausschuss in der 31. Sitzung des Landtags am 24. Februar 2011 (mitberatend) überwiesen wurden. Deren Ziel ist es, die Hürden für die Durchführung von Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheiden zu senken. Dazu gehören insbesondere:

- Wegfall einiger Beschränkungen für Volksinitiativen (insbesondere des Haushaltsvorbehalts),

- Einführung der freien Sammlung bei Volksbegehren,
- Verlängerung der Eintragungsfrist bei Volksbegehren auf sechs Monate,
- Senkung der Zustimmungsquoren bei Volksentscheiden,
- Versendung von Informationen über den Volksentscheid an die Stimmberechtigten sowie nähere Ausgestaltung dieser Informationen.

III. Stellungnahme

Die mit den Änderungsanträgen bezweckten weitgehenden Änderungen und Ergänzungen geben Anlass zu den Fragen,

- ob durch die Änderungsanträge möglicherweise das Gesetzesinitiativrecht des Art. 75 LV verletzt ist (dazu unter 1.) und
- ob sich der Ausschuss im Rahmen seiner Kompetenzen nach Art. 70 Abs. 3 LV bewegt, wenn er die Änderungen annehmen und dem Plenum die so veränderten Gesetzentwürfe zur Beschlussfassung empfehlen würde (dazu unter 2.).

1. Gesetzesinitiative des Ausschusses?

Nach Art. 75 LV können Gesetzesvorlagen u. a. aus der Mitte des Landtags eingebracht werden. Wie bereits in einem früheren Gutachten ausgeführt wurde,¹ folgt aus dieser Regelung – neben dem positiven Recht des jeweiligen Initiators auf Beratung und Beschlussfassung seines Entwurfs –, dass das Parlament ohne gültige Vorlage keinen Gesetzesbeschluss fassen darf.² Ein Gesetz, das ohne verfassungsgemäße Vorlage zustande gekommen ist, ist verfassungswidrig. Die Umgestaltung eines Gesetzentwurfs durch einen Ausschuss wird daher dann problematisch, wenn sie auf eine neue Gesetzesinitiative hinausläuft. Zwar nennt § 40 Abs. 1 Satz 1 GOLT als Initiativberechtigte im Sinne des Art. 75 LV auch die Ausschüsse. Diese Auslegung durch die Geschäftsordnung stößt aber auf erhebliche rechtliche Bedenken. Denn die Ausschüsse werden vom Landtag eingesetzt, sind also seine Unterorgane. Sie gehören gerade nicht zur „Mitte des Landtags“ und können daher auch nicht initiativberechtigt sein.³

Die Frage, wann Änderungen eines Gesetzentwurfs so weitgehend sind, dass man nicht mehr von einer reinen Änderung ausgehen kann, sondern von einer neuen Gesetzesinitia-

1 Die Gesetzesinitiative aus der Mitte des Landtags (Art. 75 LV/§ 40 GOLT), Gutachten des PBD vom 18. Januar 2010.

2 Bryde, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Bd. 3, 5. Aufl. 2003, Art. 76 Rn. 4.

3 Vgl. zur weiteren Begründung das genannte PBD-Gutachten (Fn. 1), insbesondere S. 7 f.

tive sprechen muss, lässt sich nicht generell beantworten. Einem Ausschuss ist es grundsätzlich nicht verwehrt, die ihm vom Plenum überwiesenen Entwürfe umzuformulieren und abzuändern. In der parlamentarischen Praxis sind auch erhebliche Umgestaltungen von Gesetzentwürfen durch Ausschüsse keine Seltenheit. Selbst die Hinzufügung von Änderungen eines vom bisherigen Entwurf noch nicht berührten Gesetzes muss noch nicht zwingend als eine neue Gesetzesinitiative angesehen werden.

Gleichwohl darf ein Ausschuss Gesetzentwürfe nicht unbeschränkt erweitern. Vielmehr sind Änderungen nur zulässig, soweit sie in einem inneren sachlichen Zusammenhang mit der Materie des zur Beratung gestellten Gesetzentwurfs stehen. Einen solchen inneren sachlichen Zusammenhang sieht der Geschäftsordnungsausschuss des Bundestags der 10. Wahlperiode als gegeben an,

falls die Ergänzung am Gesetzgebungsgrund oder an den Gesetzgebungszielen der ursprünglichen Vorlage anknüpfen.⁴

Nach Auffassung des Ausschusses läge eine unzulässige Umgehung vor, wenn

gesetzgeberisch zu lösende Probleme in einem Antrag zur Änderung oder Ergänzung einer Gesetzesvorlage aufgegriffen würden, die weder vom ursprünglichen Gesetzgebungsgrund noch von den ursprünglichen Gesetzgebungszielen erfasst werden,⁴

Diese Auffassung wird – soweit in der Kürze der Zeit ermittelbar – auch in der Literatur geteilt.⁵ Vereinzelt wird noch davon gesprochen, dass ein Änderungsantrag nicht zu einer „Denaturierung“ des ursprünglichen Gesetzentwurf führen darf.⁶

Angesichts dieser sehr allgemein gehaltenen Kriterien lässt sich in der Praxis die Grenze zwischen noch zulässiger Änderung und schon neuer Gesetzesinitiative nicht immer eindeutig ziehen. Viel hängt davon ab, wie man den jeweiligen Gesetzgebungsgrund und die Gesetzgebungsziele eines Gesetzentwurfs interpretiert und definiert.

4 Geschäftsordnungsausschuss des 10. Deutschen Bundestags, zitiert nach Kretschmer, ZG 87, 268.

5 Bryde, Geheimgesetzgebung: Zum Zustandekommen des Justizmitteilungsgesetzes und Gesetzes zur Änderung kostenrechtlicher Vorschriften und anderer Gesetze, JZ 98, 115, 117; Troßmann, Parlamentsrecht des Deutschen Bundestages, Kommentar 1977, § 81 Rn. 3; Ritzel/Bücker/Schreiner, Handbuch für die Parlamentarische Praxis, Bd. 2, Kommentar, Stand 2010, § 62 Anm. I 1 d.

6 Bryde, JZ 98, 115, 117 m. w. Nachw. dort in Fußnote 16.

Im vorliegenden Fall bewegen sich nach hiesiger Auffassung die Änderungsanträge noch im Rahmen des Zulässigen. Dafür sprechen die folgenden Gründe:

Ziel der ursprünglichen Gesetzesanträge ist es, der Politikverdrossenheit bei einem Teil der Jugendlichen entgegenzuwirken und demokratische Entscheidungen auf eine breitere Legitimationsbasis zu stellen.⁷ Dem soll die Absenkung des Wahlalters auf kommunaler Ebene dienen. Soweit die Änderungsanträge die Absenkung des Mindestalters von 18 auf 16 Jahre auch bei Landtagswahlen und bei Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid anstreben, knüpfen sie deutlich an das genannte gesetzgeberische Ziel an, denn die Beteiligung Jugendlicher an politischen Entscheidungsprozessen wird damit auf weitere staatsbürgerliche Rechte ausgedehnt. Dass damit Änderungen anderer, bislang nicht betroffener Gesetze (Landeswahlgesetz, Volksabstimmungsgesetz) notwendig werden, ändert an dem bestehenden sachlichen Zusammenhang nichts.

Weniger eindeutig ist der sachliche Zusammenhang zwischen der Senkung des Wahl- und Abstimmungsalters einerseits und den weiteren Änderungen des Volksabstimmungsgesetzes (Erleichterung der Unterstützung von Volksbegehren, Verbesserung der Informationen über Volksentscheide) andererseits. Hier geht es nicht mehr um die bessere Beteiligung Jugendlicher an politischen Entscheidungen, sondern allgemein um die Verbesserung der Bedingungen, unter denen Bürger an Volksbegehren und Volksentscheiden teilnehmen können.⁸ Bei enger Interpretation des Gesetzgebungsgrundes und der Gesetzgebungsziele wären diese Ergänzungen wohl nicht mehr gedeckt und ein innerer Sachzusammenhang zu verneinen. Eine so enge Auslegung würde das Parlament jedoch beträchtlich in seinem Beratungsverfahren einschränken und seinen Entscheidungsspielraum bei Änderungen und Anpassungen erheblich reduzieren. Auch die zitierten Auslegungsrichtlinien des Geschäftsordnungsausschusses des Bundestags lassen eine so starke Beschränkung des Gesetzgebers in seinem Beratungsprozess nicht erkennen. Im Übrigen widerspricht auch die sonstige parlamentarische Praxis einer derart engen Betrachtung.

Dass dem Gesetzgeber im Bereich der Änderungsanträge eine gewisse Flexibilität zugebilligt wird, zeigt auch die Regelung über die Einbringung von Änderungsanträgen in § 48 GOLT. Danach können nicht nur Fraktionen, sondern auch einzelne Abgeordnete Änderungsanträge kurzfristig und noch bis zum Ende der Aussprache in der abschließenden

7 Drs. 5/1880 und 5/1881, jeweils S. 1 unter A. „Problem“.

8 Begründung zum Änderungsantrag zu Drs. 5/1881, S. 8.

Beratung des Landtags eingebracht werden. Die Geschäftsordnung ist folglich gegenüber Änderungsanträgen sehr offen ausgestaltet.

Die Änderungsanträge bezwecken letztlich eine Vereinfachung der Teilnahme an Volksbegehren und damit eine Stärkung der direkten Demokratie. Auch dies kann der verbreiteten Politikverdrossenheit entgegenwirken, verfolgt also ebenfalls eines der Gesetzesziele des ursprünglichen Gesetzentwurfs. Die gemeinsame Klammer zwischen Entwurf und Änderungsantrag ist also die Verbesserung der demokratischen Teilhaberechte der Bürger. Dass ein solcher innerer Zusammenhang besteht, kommt im Übrigen auch in Art. 22 LV zum Ausdruck, indem dort das Beteiligungsrecht sowohl bei Wahlen als auch bei Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheiden sowie bei Volksabstimmungen zusammengefasst geregelt wird. Dabei beschränkt sich Art. 22 LV keineswegs auf die reine Festlegung der Wahl- bzw. Teilnahme- und Stimmberechtigung, sondern enthält in Absatz 3 auch inhaltliche Anforderungen an die demokratischen Verfahren.

Im Ergebnis dürfte daher die Annahme der Änderungsanträge nicht einer neuen Gesetzesinitiative gleichkommen, vielmehr lässt sich ein innerer Sachzusammenhang zwischen ursprünglichen Gesetzentwürfen und den Änderungsanträgen dazu erkennen. Dass die Ergänzungen im Vergleich relativ umfangreich sind, ist für die Frage, ob ein Sachzusammenhang besteht, nicht von Bedeutung.

2. Bindung des Ausschusses an den Auftrag des Landtags

Gemäß Art. 70 Abs. 3 LV werden die Ausschüsse im Rahmen der ihnen vom Landtag erteilten Aufträge tätig.⁹

Ob ein Ausschuss bei den ihm erteilten Aufträgen des Landtags den durch die Aufträge gesetzten Rahmen einhält, dürfte letztlich an denselben Kriterien zu messen sein, die für die durch das Gesetzesinitiativrecht gesetzten Grenzen gelten. Folgt man der hier vertretenen Ansicht, dass ein hinreichender Sachzusammenhang zwischen den in Rede stehenden Gesetzentwürfen und den Änderungsanträgen besteht, so kann parallel angenommen werden, dass der Ausschuss im Falle der Annahme dieser Änderungsanträge den gesetzten Rahmen nicht überschreitet.

⁹ Vgl. auch die identischen Formulierungen in § 75 Abs. 1 Satz 1 GOLT.

Allenfalls könnte noch an eine Pflicht des Ausschusses gedacht werden, bei – wie hier – zeitgleich anhängigen verschiedenen Gesetzentwürfen, Änderungen nur bei dem jeweils sachnächsten Entwurf vorzunehmen. Konkret würde das bedeuten, dass der Ausschuss nicht befugt wäre, den Gesetzentwurf über die Absenkung des Wahlalters um Verfahrensregelungen zum Volksbegehren und Volksentscheid zu ergänzen, sondern dass diese Regelungen durch Änderung der ebenfalls anhängigen Gesetzentwürfe der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen zu erfolgen hätten. Eine solche Pflicht lässt sich jedoch weder aus der Verfassung noch aus der Geschäftsordnung herleiten. Die allenfalls in Betracht kommende Verletzung der Rechte der Opposition auf Chancengleichheit (Art. 55 Abs. 2 Satz 2 LV) oder des Demokratieprinzips wegen unzureichender Transparenz des Gesetzgebungsverfahrens dürften eine solche Pflicht des Ausschusses vermutlich nicht begründen.

gez. Ulrike Schmidt