



Änderung von Gesetzentwürfen in der zweiten Beratung des Landtags

A. Auftrag

Der Landtag hat in seiner Sitzung am 11. Dezember 2019 in zweiter Beratung den Entwurf eines Landesgesetzes zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes¹ behandelt. Zu dieser zweiten Beratung haben die Fraktionen der SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN einen Änderungsantrag eingebracht, der zusätzlich eine Änderung des Landesaufnahmegesetzes² vorsieht. Der Antrag auf Änderung des Landesaufnahmegesetzes war im ursprünglichen Gesetzentwurf nicht enthalten. Der zur zweiten Beratung eingebrachte Änderungsantrag wurde mehrheitlich angenommen. Der Gesetzentwurf wurde unter Berücksichtigung der Annahme des Änderungsantrags in zweiter Beratung und in der Schlussabstimmung mehrheitlich angenommen.

Vor dem Hintergrund des Beratungsablaufs hat sich die Fraktion der CDU an den Präsidenten des Landtags gewandt und bittet um eine gutachtliche Stellungnahme des Wissenschaftlichen Dienstes zu den generellen verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Änderung von Gesetzentwürfen in der zweiten Beratung des Landtags.

B. Stellungnahme

Die rechtlichen Grundlagen des Gesetzgebungsverfahrens bilden die Landesverfassung (LV) und die Geschäftsordnung des Landtags (GOLT). Die Landesverfassung legt die Grundsätze des Verfahrens fest. Die Ausgestaltung im Einzelnen ist dem Landtag überlassen, dem als Ausfluss der Parlamentsautonomie (vgl. Art. 85 LV) das Recht zur Selbstorganisation zusteht.³

I. Verfassungsrechtliche Grundlagen

Die verfassungsrechtlichen Grundlagen des Gesetzgebungsverfahrens durch den Landtag sind in Art. 107 Nr. 2, Art. 108, Art. 79 Abs. 1 Satz 2, Abs. 2 Satz 2, Art. 88 sowie Art. 86 Satz 1 LV geregelt.

¹ Drs. 17/10287.

² Drs. 17/10777.

³ Vgl. zum Selbstorganisationsrecht und zur Parlamentsautonomie nur *Perne*, in: Brocker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2014, Art. 85 Rn. 1, 5.

Art. 107 legt die Initiativberechtigten eines Gesetzgebungsverfahrens fest: Das Initiativrecht steht dem Volk im Wege des Volksentscheids (Nr. 1) sowie dem Landtag (Nr. 2) zu. Wie sich die Gesetzgebung durch den Landtag im Einzelnen vollzieht, regelt Art. 107 LV hingegen nicht. Die Verfassung enthält auch im Übrigen keine Bestimmungen, die das Gesetzgebungsverfahren in seiner Gesamtheit lückenlos regeln.⁴ Stattdessen finden sich nur fragmentarische Vorgaben.

Die Einbringung von Gesetzesvorlagen beschreibt Art. 108 LV. Danach können Gesetzesvorlagen im Wege des Volksbegehrens (Var. 1), aus der Mitte des Landtags (Var. 2) und durch die Landesregierung (Var. 3) eingebracht werden. Die Verfassung sagt nichts darüber aus, welchen Inhalt eine Gesetzesvorlage haben darf. Jeder Inhalt, der als Normtext formuliert ist, ist zulässig.⁵ Dies bedeutet, dass auch geschäftsordnungsrechtliche Einschränkungen nicht getroffen werden können. Es widerspräche dem Wesen der Geschäftsordnung als einer bloßen Verfahrensordnung, wenn sie bestimmen könnte, welche Art Vorlagen eingebracht werden dürfen. Eine sachliche Beschränkung des Initiativrechts „aus der Mitte des Landtags“ kann auch nicht als „Selbstbeschränkung“ des Landtags gerechtfertigt werden, da das Initiativrecht nicht dem Landtag, sondern den Abgeordneten in einer zahlenmäßig bestimmten Gruppierung zusteht. Schranken können sich nur aus anderen Vorschriften der Landesverfassung, nicht hingegen der Geschäftsordnung ergeben.⁶

Nach Art. 79 Abs. 1 Satz 2 LV werden die Gesetze vom Landtag beschlossen. Beschlussfähig ist der Landtag, wenn mehr als Hälfte der Mitglieder anwesend ist (Art. 88 Abs. 1 LV). Soweit die Verfassung nichts anderes bestimmt, erfordert die Annahme eines Gesetzes die Mehrheit der abgegebenen Stimmen (vgl. Art. 88 Abs. 2 Satz 1 LV).⁷ Nach der Beschlussfassung werden die verfassungsgemäß zustande gekommenen Gesetze von der Ministerpräsidentin bzw. dem Ministerpräsidenten ausgefertigt und verkündet (Art. 113 Abs. 1 LV).

Weitere verfassungsrechtliche Vorgaben für das Gesetzgebungsverfahren folgen insbesondere aus den verfassungsrechtlichen Rechten der Abgeordneten (Art. 79 Abs. 2 Satz 2 LV) sowie dem Grundsatz der Parlamentsöffentlichkeit (Art. 86 Satz 1 LV). Darüber hinaus ist die besondere Anhörverpflichtung der Arbeitnehmer- und Arbeitgebervereinigungen aus Art. 68 LV bei Gesetzentwürfen wirtschafts- und sozialpolitischen Inhalts sowie bei wirtschaftlichen und sozialen Maßnahmen der Landesregierung zu beachten.

⁴ Vgl. hierzu und zum folgenden *Hebeler*, in: Broucker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2014, Art. 107 Rn. 7.

⁵ Vgl. *Kersten*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 89. EL Okt. 2019, Art. 76 Rn. 19 f.; *Brüning*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 180. Aktualisierung Aug. 2016, Art. 76 Rn. 87.

⁶ Vgl. BVerfGE 1, 144 (153). Daher verstieß § 96 Abs. 3 GO-BT a.F., der vorsah, dass Gesetzentwürfe aus der Mitte des Bundestages, die auf die öffentlichen Finanzen einwirken, nur beraten werden, wenn sie mit einem Ausgleichsantrag zur Deckung verbunden sind, gegen Art. 76 Abs. 1 GG (entspricht Art. 108 LV); ausführlich hierzu BVerfGE, a.a.O., S. 158 ff.

⁷ Vgl. zum Mehrheitsprinzip *Perne*, in: Broucker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2014, Art. 88 Rn. 6 ff.

Nach allg. Meinung folgen aus dem in Art. 79 Abs. 2 Satz 2 LV verankerten repräsentativen Status der Abgeordneten das Recht, im Landtag abzustimmen („beschließt“, vgl. Art. 79 Abs. 1 Satz 2 LV), und das Recht zu beraten („verhandelt“, vgl. Art. 86 Satz 1 LV).⁸ Dabei trifft den Landtag in allen Fällen eine Befassungspflicht.⁹ Vor der Beschlussfassung über eine Gesetzesinitiative steht notwendig die Möglichkeit vorgängiger Rede und Gegenrede.¹⁰ Grundlage einer sinnvollen Beratung muss eine hinreichende Information über den Beratungsgegenstand sein. Eine Beratung und Verhandlung verfehlt ihren Zweck, wenn über den Beratungsgegenstand keine oder nur unzureichende Informationen zur Verfügung stehen. Abgeordnete bedürfen daher grundsätzlich einer umfassenden Information, um ihren Aufgaben genügen zu können; das gilt insbesondere für parlamentarische Minderheiten.¹¹ Daraus folgt zugleich, dass die für eine Beratung unerlässlichen Unterlagen so rechtzeitig vorliegen müssen, dass eine sachgerechte Befassung möglich ist.¹²

Die Beratung muss nicht zwingend in mehreren Lesungen erfolgen. Die Landesverfassung – wie auch das Grundgesetz¹³ – enthält keine Regelungen über die Zahl der Lesungen. Auch gibt es weder ein Verfassungsgewohnheitsrecht, das mehrere Lesungen fordert, noch gehört die Verabschiedung eines Gesetzes in mehreren Lesungen zu den unabdingbaren Grundsätzen der demokratischen Ordnung. Die Verfassung überlässt die Ordnung des Verfahrens innerhalb des Landtags dessen autonomer Satzungs Gewalt.¹⁴ Gesetzentwürfe könnten daher verfassungskonform auch in einer einzigen Lesung an nur einem Tag erledigt werden.¹⁵

Der Grundsatz der Parlamentsöffentlichkeit aus Art. 86 Satz 1 LV ist ein wesentliches Element des demokratischen Parlamentarismus und ermöglicht dem Bürger die Wahrnehmung seiner Kontrollfunktion und dient damit der effektiven Verantwortlichkeit des Parlaments gegenüber dem Wähler.¹⁶ Öffentliches Verhandeln von Argument und Gegenargument, öffentliche Debatte und öffentliche Diskussion sind wesentliche Elemente des demokratischen Parlamentarismus.¹⁷

Soweit die verfassungsrechtlichen Vorgaben eingehalten sind, ist das am Ende eines solchen Verfahrens beschlossene Gesetz formell verfassungsgemäß zustande gekommen.¹⁸ Ein Verstoß gegen Bestimmungen der Geschäftsordnung ist für die formelle Verfassungsgemäßheit unerheblich.

⁸ Vgl. BVerfGE 1, 144 (153); 40, 237 (249); 70, 324 (355); 84, 304 (329); 125, 104 (123); 150, 345 (368 f. Rn. 58).

⁹ Vgl. BVerfGE 1, 144 (153); 2, 143 (173); 84, 304 (329); 112, 363 (366).

¹⁰ BVerfGE 84, 304 (329); vgl. auch BVerfGE 112, 363 (366).

¹¹ Vgl. BVerfGE 70, 324 (355); 150, 345 (369 Rn. 58); VerfGH SL, LVerfGE 16, 399 (404 f.).

¹² Vgl. Nds.StGHE 2, 1 (140 ff.).

¹³ Vgl. zum Grundgesetz BVerfGE 1, 144 (151).

¹⁴ Vgl. BVerfGE 1, 144 (151); 29, 221 (234); Nds.StGHE 2, 1 (139); VerfGH SL, LVerfGE 16, 399 (404 f.); *Hebeler*, in: Brocker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2014, Art. 107 Rn. 7.

¹⁵ Vgl. zur insoweit vergleichbaren Rechtslage im Saarland, VerfGH SL, LVerfGE 16, 399 (404 f.).

¹⁶ Vgl. BVerfGE 40, 296 (327); 70, 324 (355); 84, 304 (329); 125, 104 (123 f.); 150, 345 (369 Rz. 59).

¹⁷ Vgl. BVerfGE 150, 345 (369 Rz. 59).

¹⁸ Vgl. *Hebeler*, in: Brocker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2014, Art. 107 Rn. 8; Nds.StGHE 2, 1 (136 ff.); BVerfGE 29, 221 (235).

II. Geschäftsordnungsrechtliche Grundsätze

Die Geschäftsordnung des Landtags gestaltet das Gesetzgebungsverfahren in den §§ 51 ff. GOLT näher aus. Danach werden verfassungsändernde Gesetzentwürfe in drei Beratungen, sonstige Gesetzentwürfe in der Regel in zwei Beratungen erledigt (§ 52 Abs. 1 Satz 1 GOLT). In der ersten Beratung werden nur die Grundsätze des Gesetzentwurfs besprochen (§ 53 Abs. 1 Halbsatz 1 GOLT). Anträge zur Sache dürfen nicht gestellt werden (§ 53 Abs. 2 Satz 1 GOLT). Eine Abstimmung über den Gesetzentwurf findet dementsprechend nicht statt (§ 53 Abs. 2 Satz 2 Halbsatz 1 GOLT). Die Darlegung der Grundsätze in erster Beratung hat im Wesentlichen die Funktion, die Auffassung der Fraktionen zu verdeutlichen, um den Ausschüssen, denen die Vorlage zur Beratung überwiesen wird, Anhaltspunkte zu geben, an die sie sich während der Beratungen halten können.¹⁹ Im Interesse einer angemessenen Vorbereitung und in Konkretisierung der verfassungsrechtlichen Vorgaben schreibt § 52 Abs. 2 Halbsatz 1 GOLT vor, dass die Beratungen frühestens am vierten Werktag nach Verteilung der Drucksache beginnen.

Die zweite Beratung findet frühestens am zweiten Werktag nach Schluss der ersten Beratung oder Verteilung der Beschlussempfehlung des Ausschusses statt (§ 55 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1 GOLT). In der zweiten Beratung kann sowohl über die Grundsätze des Gesetzentwurfs debattiert als auch eine Einzelberatung durchgeführt werden (§ 55 Abs. 1 Satz 2 GOLT).

Änderungsanträge zu Gesetzentwürfen werden grundsätzlich in der zweiten Beratung behandelt (§ 58 Abs. 1 Satz 1 GOLT). Sie können von jedem Mitglied des Landtags oder von einer Fraktion gestellt werden und sind schriftlich einzureichen (§ 58 Abs. 1 Satz 2 GOLT).²⁰ Darin spiegelt sich einerseits die besondere Stellung und Unabhängigkeit der Abgeordneten wider (Art. 79 Abs. 2 Satz 2 LV). Zum anderen verdeutlicht dieses Recht zum Änderungsantrag für jeden Abgeordneten die Bedeutung der Plenardebatte als Instrument und Zeitpunkt der Entscheidungssuche und Entscheidungsfindung.²¹

Frühester Termin für die Stellung von Änderungsanträgen ist die Verteilung der Beschlussempfehlung, da Grundlage der Behandlung in zweiter Beratung die Beschlussempfehlung des Ausschusses ist (vgl. § 58 Abs. 2 GOLT).²² Änderungsanträge sind zulässig, solange die Besprechung des Gesetzentwurfs, auf den sie sich beziehen, noch nicht abgeschlossen ist (§ 58 Abs. 3 Satz 1 GOLT). Sie werden verlesen, wenn sie noch nicht verteilt sind (§ 58 Abs. 3 Satz 2 GOLT).

¹⁹ Vgl. *Ritzel/Bücker/Schreiner*, Handbuch für die Parlamentarische Praxis, Kommentar zur Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages, Stand Juli 1993, § 79 Anm. 2 b).

²⁰ Zu Änderungsanträgen in der dritten Beratung siehe § 58 Abs. 2 GOLT.

²¹ Vgl. *Pieper*, in: *Morlok/Schliesky/Wiefelspütz*, Parlamentsrecht, Handbuch, 2016, § 40 Rn. 106; *Schürmann*, in: *Morlok/Schliesky/Wiefelspütz*, Parlamentsrecht, a.a.O., § 20 Rn. 7.

²² Vgl. *Ritzel/Bücker/Schreiner*, Handbuch für die Parlamentarische Praxis, Kommentar zur Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages, Stand Juli 1993, § 82 Anm. I. 1. f).

Hat ein Ausschuss Änderungen des Gesetzentwurfs vorgeschlagen oder liegen Änderungsanträge vor, wird zunächst über die Beschlussempfehlung des Ausschusses oder den Änderungsantrag und, bei Änderungsanträgen zu Beschlussempfehlungen zunächst über diesen, abgestimmt. Die Abstimmung über den Gesetzentwurf findet zum Schluss statt (§ 55 Abs. 3 GOLT). Nach Schluss der zweiten Beratung wird über die Annahme oder Ablehnung des Gesetzentwurfs im Ganzen in der Schlussabstimmung abgestimmt (vgl. § 56 Abs. 1 Satz 1 GOLT). Die Annahme eines Änderungsantrags bewirkt, dass eine neue Grundlage für die Schlussabstimmung geschaffen wird (vgl. § 56 Abs. 2 GOLT) und die Vorlage ab dieser Zeit in geänderter Fassung zur Abstimmung über ihre Annahme steht.²³ Die Schlussabstimmung ist der Gesetzesbeschluss im Sinne von Art. 79 Abs. 1 Satz 2 LV.²⁴

III. Änderungsanträge

1. Definition

Den Begriff „*Änderungsantrag*“ kennt die Landesverfassung nicht. Die Geschäftsordnung verwendet ihn zwar, definiert ihn jedoch nicht. Ein Änderungsantrag ist ein Antrag, durch den ein Gesetzentwurf verändert werden soll, bevor über seine Annahme abgestimmt wird.²⁵ Zur Disposition des Parlaments steht der Gesetzentwurf insgesamt, da die Landesverfassung insoweit keine Einschränkungen enthält. In der Geschäftsordnung kommt dies durch die Formulierung „*Änderungsanträge zu Gesetzentwürfen*“ in § 58 Abs. 1 Satz 1 GOLT zum Ausdruck. Daher können zu allen Einzelbestimmungen, einschließlich der Einleitung und Überschrift, Änderungsanträge eingebracht werden.²⁶

Die mit einer „*Änderung*“ angestrebte Veränderung des Gesetzentwurfs umfasst dessen Verkürzung („*Streichung*“), (bloße) materielle und formelle Änderungen sowie dessen Erweiterung („*Er-gänzung*“).²⁷

²³ Vgl. *Schneider/Zeh*, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, 1989, § 31 Rn. 85.

²⁴ *Brüning*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 180. Aktualisierung Aug. 2016, Art. 76 Rn. 159.

²⁵ Vgl. *Schneider/Zeh*, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, 1989, § 31 Rn. 64.

²⁶ Vgl. *Ritzel/Bücker/Schreiner*, Handbuch für die Parlamentarische Praxis, Kommentar zur Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages, Stand Jan. 1990, § 82 Anm. I. 1. a).

²⁷ Vgl. *Ritzel/Bücker/Schreiner*, Handbuch für die Parlamentarische Praxis, Kommentar zur Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages, Stand Jan. 1990, § 82 Anm. I. 1. b); *Schneider/Zeh*, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, 1989, § 31 Rn. 65; vgl. auch BVerfGE 101, 297 (307).

Anträge, welche die vollständige Streichung einer oder mehrerer Einzelvorschriften des Gesetzentwurfs enthalten, werden nach aktueller Parlamentspraxis wie Änderungsanträge behandelt.²⁸ Gleiches gilt für die Streichung einzelner Worte oder Sätze eines Paragraphen des Gesetzentwurfs.²⁹

Bloße materielle und formelle Änderungen betreffen denselben Sachverhalt, treffen hierzu jedoch eine gegenüber dem bisherigen Entwurf abweichende Regelung. Bei der Erweiterung eines Gesetzentwurfs wird im Änderungsantrag ein über den bisherigen Inhalt hinausgehender neuer Sachverhalt geregelt.³⁰ Dies kann, bei gleichem oder geändertem Sachzusammenhang, eine Streichung oder Änderung weiterer, im Gesetzentwurf bislang nicht enthaltener Vorschriften bedeuten.

2. Verfassungsrechtliche Zulässigkeit

Wie dargestellt, bestehen verfassungsrechtlich keine inhaltlichen Vorgaben an eine Gesetzesinitiative. Sie kann daher inhaltlich sowohl aus einem Gesetzentwurf bestehen, als auch einen Änderungsantrag jeglicher Art zu einem bereits eingebrachten Gesetzentwurf beinhalten.

Änderungsanträge sind daher verfassungsrechtlich immer zulässig, wenn sie von einem Initiativberechtigten (Art. 108 LV) eingebracht werden und die weiteren verfassungsrechtlichen Verfahrensanforderungen, dabei insbesondere die hinreichende und rechtzeitige Information der Abgeordneten, die öffentliche Beratung über den Änderungsantrag sowie die Beschlussfassung mit der erforderlichen Mehrheit (Art. 79 Abs. 1 Satz 2, Abs. 2 Satz 2, Art. 86 Satz 1, Art. 88 LV), eingehalten sind. Wird hingegen der Änderungsantrag z.B. von (nur) einem Mitglied der Landesregierung eingebracht (vgl. Art. 108 Var. 3 LV), mangelt es an der Initiativberechtigung, so dass das insoweit beschlossene Gesetz formell verfassungswidrig wäre.

3. Geschäftsordnungsrechtliche Zulässigkeit

Unproblematisch zulässig sind Änderungsanträge, welche eine Verkürzung oder (bloße) materielle und formelle Änderungen bei demselben Sachverhalt zum Ziel haben. Diese Anträge betreffen den durch den bereits eingebrachten Gesetzentwurf vorgegebenen Sachzusammenhang.

²⁸ Vgl. hierzu *Ritzel/Bücker/Schreiner*, Handbuch für die Parlamentarische Praxis, Kommentar zur Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages, Stand Jan. 1990, § 82 Anm. I. 1. b); *Schneider/Zeh*, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, 1989, § 31 Rn. 66; *Trossmann*, Parlamentsrecht des Deutschen Bundestages, Kommentar, 1977, § 52 Rn. 7.3.

²⁹ Vgl. *Schneider/Zeh*, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, 1989, § 31 Rn. 67.

³⁰ *Schneider/Zeh*, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, 1989, § 31 Rn. 68.

Schwieriger zu beantworten ist die Frage, unter welchen Voraussetzungen die Erweiterung eines Gesetzentwurfs zulässig ist. Hier bestehen aufgrund der detaillierten Ausgestaltung des Verfahrens in der Geschäftsordnung Grenzen. Über den „Umweg“ über einen Änderungsantrag dürfen die Regeln nicht umgangen werden, die im Einzelnen für die Einbringung und das Verfahren des Gesetzentwurfs festgelegt wurden. Mitwirkungsrechte und Fristen dürfen auf diese Weise nicht außer Kraft gesetzt werden. Erweiternde Änderungsanträge müssen daher nach allg. Meinung in einem Sachzusammenhang mit dem zu ändernden Gesetzentwurf stehen.³¹

Was dies konkret bedeutet, hat bereits zu Zeiten des Deutschen Reichstags zu Meinungsverschiedenheiten geführt. Der Geschäftsausschuss des Reichstags beschloss in Übereinstimmung mit der Auffassung der Reichstagsmehrheit und der des Reichstagspräsidenten am 11. Juli 1930:³² *„Änderungsanträge zu einem Gesetzentwurf, durch die andere geltende Gesetze geändert werden, sind nur statthaft, wenn die Materie der Änderungsanträge in einem sachlichen Zusammenhang mit der Materie des zur Beratung gestellten Gesetzentwurfs steht.“* In der Praxis war immer wieder umstritten, ob eine sachfremde Materie betroffen war. Die Entscheidung fiel daher von Fall zu Fall durch Mehrheitsbeschluss, da es nicht um eine Frage der Auslegung der Geschäftsordnung, sondern um eine Tatfrage geht (vgl. für den Beschluss § 44 Abs. 1 Satz 4 GOLT).³³

Für die Praxis des Deutschen Bundestages entschied ein Schreiben des Bundestagspräsidenten vom 6. Dezember 1984³⁴ die Streitfrage, der damit eine vom Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung formulierte Abgrenzung für allgemeinverbindlich erklärte. Danach ist *„ein unmittelbarer Sachzusammenhang (...) anzuerkennen, falls die Ergänzungen am Gesetzgebungsgrund oder an den Gesetzgebungszielen der ursprünglichen Vorlagen anknüpfen“*. Unzulässig wäre es danach, *„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, also auch wenn lediglich die gleiche Gesetzgebungsmaterie oder nur der Zuständigkeitsbereich eines Ausschusses und des von ihm zu kontrollierenden Ministeriums berührt wäre. In diesen Fällen bedarf es vielmehr einer ordnungsgemäßen Gesetzesinitiative, ihrer Einbringung und Beratung*

³¹ Vgl. *Schneider/Zeh*, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, 1989, § 31 Rn. 68; *Ritzel/Bücker/Schreiner*, Handbuch für die Parlamentarische Praxis, Kommentar zur Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages, Stand Jan. 1990, § 82 Anm. I. 1. b), c); *Trossmann*, Parlamentsrecht des Deutschen Bundestages, Kommentar, 1977, § 81 Rn. 3.

³² Zitiert nach *Trossmann*, Parlamentsrecht des Deutschen Bundestages, Kommentar, 1977, § 81 Rn. 3.

³³ Vgl. *Trossmann*, Parlamentsrecht des Deutschen Bundestages, Kommentar, 1977, § 81 Rn. 3; *Schneider/Zeh*, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, 1989, § 31 Rn. 68 a.E.; *Ritzel/Bücker/Schreiner*, Handbuch für die Parlamentarische Praxis, Kommentar zur Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages, Stand Jan. 1990, § 82 Anm. I. 1. c).

³⁴ Zitiert nach *Schneider/Zeh*, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, 1989, § 31 Rn. 68.

im Bundestag sowie ihrer Überweisung an einen Ausschuß, bevor dieser sich mit diesem Gesetzgebungsvorhaben befassen kann.“ In Zweifelsfällen entscheidet auch weiterhin das Parlament durch Mehrheitsbeschluss.³⁵

Eine vergleichbare Abgrenzungsthematik stellt sich bei den Grenzen der Beschlussempfehlungen des Vermittlungsausschusses von Bundestag und Bundesrat (vgl. Art. 77 Abs. 2 GG).³⁶ Der Vermittlungsvorschlag muss sich im Rahmen des Anrufungsbegehrens, des Gesetzesbeschlusses und des ihm zugrunde liegenden Gesetzgebungsverfahrens halten.³⁷ Den durch das Gesetzgebungsverfahren festgelegten Rahmen bestimmt das Bundesverfassungsgericht „*durch die in dieses eingeführten Anträge und Stellungnahmen der Abgeordneten*“ sowie – im Falle einer Regierungsvorlage – der Regierung.³⁸ Dabei werden nur diejenigen Umstände berücksichtigt, die im maßgeblichen Gesetzgebungsverfahren selbst liegen. Den äußeren Rahmen bildet die parlamentarische Zielsetzung des Gesetzgebungsvorhabens.³⁹

Diese vom Bundesverfassungsgericht entwickelte Begrifflichkeit dürfte sich mit den Kriterien des Bundestages decken. Der Landtag Rheinland-Pfalz orientiert sich in ständiger Praxis an der vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Begrifflichkeit, so dass bei erweiternden Änderungsanträgen zwischen solchen zu unterscheiden ist, die sich in dem durch das Gesetzgebungsverfahren festgelegten Rahmen bewegen, und solchen, welche darüber hinausgehende Regelungen betreffen. In Zweifelsfällen entscheidet die Landtagsmehrheit nach § 44 Abs. 1 Satz 4 GOLT, da es sich insoweit um eine Tatfrage handelt.

Soweit sich danach die erweiternden Änderungsanträge in dem durch das bisherige Gesetzgebungsverfahren festgelegten Rahmen halten, sind diese Änderungsanträge als nach § 58 GOLT zulässige Anträge zu behandeln.

Erweiternde Änderungsanträge, welche (unstreitig) den durch das bisherige Gesetzgebungsverfahren festgelegten Rahmen überschreiten, erfordern geschäftsordnungsrechtlich grundsätzlich ein neues Gesetzgebungsverfahren und sind daher geschäftsordnungsrechtlich grundsätzlich nicht zulässig. In Ausnahmefällen kann der Landtag einen diesbezüglichen Änderungsantrag als Abweichung von der Geschäftsordnung im Einzelfall mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden Abgeordneten, mindestens jedoch der Mehrheit der gesetzlichen Mitgliederzahl, beschließen (vgl. § 133 GOLT).

Wissenschaftlicher Dienst

³⁵ Vgl. Ritzel/Bücker/Schreiner, Handbuch für die Parlamentarische Praxis, Kommentar zur Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages, Stand Jan. 1990, § 82 Anm. I. 1. c).

³⁶ Vgl. BVerfGE 72, 175 (187 ff.); 101, 297 (306 ff.); 150, 345 (366 ff. Rn. 53 ff.).

³⁷ Vgl. BVerfGE 101, 297 (307); 150, 345 (367 Rn. 54).

³⁸ Hierzu und zum folgenden: BVerfGE 101, 297 (307); 125, 104 (122); 150, 345 (367 f. Rn. 56).

³⁹ Vgl. 120, 56 (74); 125, 104 (122); BVerfGE 150, 345 (367 Rz. 54).