

Gutachten
zum Verhältnis von
§ 59 Abs. 3 der Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses (GO Abghs)
zu § 59 Abs. 4 GO Abghs

I. Auftrag

Lt. schriftlicher Mitteilung des Direktors vom 15. Juni 2016 bittet der Präsident des Abgeordnetenhauses den Wissenschaftlichen Parlamentsdienst um Erstellung eines Gutachtens zu folgenden Fragen:

1. Wie ist das Verhältnis der Regelung des § 59 Abs. 3 zu § 59 Abs. 4 GO Abghs zu bewerten?
2. Kann ein Gesetzesantrag oder eine Gesetzesvorlage unter Beschlussfassung unter Berufung auf § 59 Abs. 4 GO Abghs zur ersten Lesung auf die Tagesordnung einer Plenarsitzung gesetzt werden, obwohl die in § 59 Abs. 3 Satz 3 GO Abghs benannte Voraussetzung einer einstimmigen Empfehlung des Ältestenrats nicht gegeben ist?

Die Gutachten des Wissenschaftlichen Parlamentsdienstes 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.

II. Sachverhalt

Hintergrund für den Gutachtenauftrag ist die Behandlung der Vorlage – zur Beschlussfassung – Zwanzigstes Gesetz zur Änderung des Allgemeinen Sicherheits- und Ordnungsgesetzes (ASOG) Drs 17/3022 – in der Geschäftsführerrunde am Mittwoch, dem 15. Juni 2016 (vgl. § 19 Abs. 2 GO Abghs).

Die Vorlage sieht eine Änderung des ASOG vor, mit der ermöglicht werden soll, an öffentlich zugänglichen gefährlichen Orten personenbezogene Daten durch Anfertigung von Bildaufnahmen zu erheben und die Bilder zur Beobachtung zu übertragen und aufzuzeichnen.

In der o. g. Geschäftsführerrunde haben zwei Fraktionen unter Hinweis auf die mit der Vorlage verbundenen Grundrechtseingriffe und die deshalb erforderliche längere Vorbereitungszeit angekündigt, das nach § 59 Abs. 3 Satz 3 GO Abghs erforderliche Einvernehmen in der Sitzung des Ältestenrates am Dienstag, dem 21. Juni 2016 nicht herzustellen. Dies hätte – bei ihrer Anwendbarkeit – nach der Vorschrift des § 59 Abs. 3 Satz 1 GO Abghs ggf. zu Folge, dass die Vorlage zu der erforderlichen ersten Lesung nicht auf die Tagesordnung der nächsten Sitzung des Abgeordnetenhauses am 23. Juni 2016, sondern erst auf die der übernächsten ordentlichen Sitzung am 8. September 2016 gesetzt werden könnte. Dementsprechend wurde im Entwurf der Einladung zur 84. Plenarsitzung am 23. Juni 2016 TOP 10 der Tagesordnung (TO) (Vorlage – zur Beschlussfassung – Drs 17/3022) mit dem Hinweis versehen „(vorbehaltlich einer Empfehlung des Ältestenrats)“.

Vertreter anderer Fraktionen sind der Auffassung, die Gesetzesvorlage könne als dringlicher Verhandlungsgegenstand gemäß § 59 Abs. 4 GO Abghs durch (Mehrheits-) Beschluss des Abgeordnetenhauses bereits am 23. Juni 2016 zur ersten Lesung auf die TO der Abgeordnetenhaussitzung gesetzt werden.

Unstrittig zwischen den Fraktionen ist, dass die Situation des fehlenden Einvernehmens im Ältestenrat hinsichtlich der beschleunigten Behandlung einer Gesetzesvorlage oder eines Gesetzesantrags in erster Lesung bislang formal nicht aufgetreten ist. Es war bisher ständige Praxis, Gesetzesanträge und Gesetzesvorlagen einvernehmlich unmittelbar nach Eingang zur ersten Lesung auf die TO der nächsten Plenarsitzung zu setzen (so wie es mit TOP 8 und 9 des Entwurfs der TO für den 23. Juni 2016 geschehen ist).

III. Gutachten

§ 59 GO Abghs¹ regelt die Erstellung der Tagesordnung für die Plenarsitzungen und in Zusammenhang mit dem Sitzungsablauf stehende Fragen. Absatz 1 behandelt den Redaktionsschluss, Absatz 2 die Reihenfolge der Tagesordnungspunkte, Absätze 3 und 4 behandeln die Dringlichkeiten und die Absätze 5 bis 8 Änderungen im Ablauf der Sitzung.

Die Absätze 3 und 4 lauten wörtlich:

„(3) Bis zum Redaktionsschluss eingegangene Gesetzesanträge und Gesetzesvorlagen werden vom Präsidenten auf die Tagesordnung der übernächsten ordentlichen Sitzung gesetzt. Sie werden den Mitgliedern des Abgeordnetenhauses sowie dem Senat jedoch zur nächsten ordentlichen Sitzung zugestellt (§ 57 Absatz 1). Auf einstimmige Empfehlung des Ältestenrats kann das Abgeordnetenhaus beschließen, dass ein Gesetzesantrag oder eine Gesetzesvorlage bereits in der gleichen Sitzung behandelt wird. Die Vorschrift des § 29 Absatz 2 Satz 2 und 3 bleibt unberührt.

(4) Die Verhandlungsgegenstände, die nicht auf der Tagesordnung stehen, dürfen nur behandelt werden, wenn es das Abgeordnetenhaus beschließt. Vor der Beschlussfassung kann einmal für und einmal gegen die Dringlichkeit gesprochen werden.“

Die hier in Rede stehende Vorlage ist am 15. Juni 2016 zwischen 10:00 Uhr und 10:30 Uhr als Druckstück und Datei im Abgeordnetenhaus eingegangen, mithin rechtzeitig bis Druckschluss für die 84. Plenarsitzung am 23. Juni 2016. Da es sich um eine Gesetzesvorlage handelt, ist sie nach dem Wortlaut von § 59 Abs. 3 Satz 1 GO Abghs vom Präsidenten auf die TO der übernächsten ordentlichen Plenarsitzung am 8. September 2016 zu setzen, sofern im Ältestenrat (ÄR) am 21. Juni 2016 keine einstimmig Empfehlung ergeht, wonach die Vorlage bereits in der gleichen Sitzung, d. h. am 23. Juni 2016 behandelt werden soll. In der Geschäftsführerrunde vom 15. Juni 2016 wurde angekündigt, dass eine solche einstimmige Empfehlung nicht zustande kommen wird.

¹ Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses von Berlin (GO Abghs) in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. November 2011 (GVBl. S. 537), zuletzt geändert durch Beschluss vom 30. Januar 2014 (GVBl. S. 56).

Fraglich ist, ob die Vorlage am 23. Juni 2016 per Dringlichkeit durch Beschluss des Abgeordnetenhauses nach § 59 Abs. 4 GO Abghs, d. h. ohne vorherige einstimmige Empfehlung des ÄR, auf die Tagesordnung derselben Sitzung gesetzt werden kann, was Voraussetzung für ihre Behandlung in dieser Sitzung wäre. § 59 Abs. 4 GO Abghs erfordert (nur) einen entsprechenden Mehrheitsbeschluss des Plenums.

Nach Auffassung von *Härth/Kunze* ist § 59 Abs. 4 GO Abghs neben Absatz 3 derselben Vorschrift anwendbar. Die „im Absatz 4 erwähnten dringlichen Gesetzesinitiativen“ – so *Härth/Kunze* –, die in der gleichen Sitzung in erster Lesung behandelt werden, in der das Abgeordnetenhaus die Dringlichkeit anerkannt hat, bleiben von dem Verfahren des Absatzes 3 unberührt.² Bei dem Verfahren nach Absatz 3 erscheine es „verfassungsrechtlich zweifelhaft, ob sich das Abgeordnetenhaus durch den ÄR derart binden lassen kann.“³

Die Auffassung von *Härth/Kunze* vermag im Ergebnis nicht zu überzeugen. Zunächst ist festzustellen, dass Absatz 4 „dringliche Gesetzesinitiativen“ keineswegs „erwähnt“. Die Vorschrift spricht ganz allgemein von „Verhandlungsgegenständen“ und es bleibt – wie der hier vorliegende Gutachtenauftrag zeigt – gerade eine Frage der Auslegung der Geschäftsordnung, ob von dieser Vorschrift – mit Blick auf Absatz 3 – auch Gesetzesanträge und Gesetzesvorlagen (im Weiteren: Gesetzentwürfe) mitumfasst sind.

Durch das Erfordernis einer einstimmigen Empfehlung des Ältestenrats als Voraussetzung für einen Beschluss des Abgeordnetenhauses, Gesetzentwürfe in der gleichen Sitzung zu behandeln (§ 59 Abs. 3 Satz 3), wird das Abgeordnetenhaus auch nicht in „verfassungsrechtlich zweifelhafter“ Weise gebunden. Nach Art. 41 Abs. 1 der Verfassung von Berlin (VvB)⁴ gibt sich das Abgeordnetenhaus selbst eine Geschäftsordnung. Damit ermächtigt die Vorschrift das Abgeordnetenhaus zur Selbstbestimmung seiner Organisation und seines Verfahrens (sog. Parlamentsautonomie)⁵ in den Grenzen der Verfassung.⁶ Die wesentlichen Vorgaben zur parlamentarischen Gesetzgebung finden sich in den Art. 59 und 60 VvB, so die Antragsbefugnis (Art. 59 Abs. 2 VvB) und das Erfordernis zweier Lesungen im Abgeordnetenhaus (Art. 59

² *Härth/Kunze*, Kommentar zur Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses von Berlin, Stand: 18. April 1985, § 59 Erläuterung 3 (§ 59 Blatt 2).

³ *Härth/Kunze*, a.a.O.

⁴ Verfassung von Berlin (VvB) vom 23. November 1995 (GVBl. S. 779), zuletzt geändert durch Gesetz vom 22. März 2016 (GVBl. S. 114).

⁵ Vgl. dazu *Korbmacher*, in: Driehaus (Hrsg.), Verfassung von Berlin, Kommentar, 3. Aufl. 2009, Art. 41 Rn. 1.

⁶ *Lemmer*, in: Pfennig/Neumann (Hrsg.), Verfassung von Berlin, Kommentar, 3. Aufl. 2000, Art. 41 Rn. 1.

Abs. 4 VvB). Die hier in Rede stehende Frage der Dringlichkeit von Gesetzentwürfen betrifft das „Wie“ des Gesetzgebungsverfahrens, das in der Verfassung insoweit nicht geregelt ist und daher der Parlamentsautonomie unterfällt, von der das Abgeordnetenhaus in seiner Gesamtheit Gebrauch gemacht hat, indem es in § 59 GO Abs. 3 Satz 3 GO Abghs für dringliche Gesetzesvorlagen eine einstimmige Empfehlung des Ältestenrates verlangt. Das letzte Wort über das „Ob“ eines Gesetzes und seinen Inhalt verbleibt beim Plenum des Abgeordnetenhauses, so wie die Verfassung dies vorsieht (vgl. Art. 60 Abs. 1 VvB). Das Argument einer verfassungsrechtlich zweifelhaften Bindung des Abgeordnetenhauses⁷ steht dem Erfordernis einer einstimmigen Empfehlung des ÄR als Voraussetzung für die beschleunigte Beratung von Gesetzentwürfen demnach nicht entgegen.

Für eine unterschiedliche Behandlung der Dringlichkeit von Gesetzentwürfen und sonstigen Verhandlungsgegenständen sprechen aber auch sachliche Gründe: Im Gegensatz zu den allermeisten sog. schlichten Parlamentsbeschlüssen, die lediglich eine politische, aber keine rechtliche Bindungswirkung entfalten, binden Gesetze – je nach Regelungsgegenstand – nicht nur den Senat, die Bezirksverwaltungen und das Abgeordnetenhaus selbst, sondern auch die betroffenen Bürger. Gesetzesvorlagen bedürfen mithin einer besonders sorgfältigen Beratung.⁸ Offenbar geht die GO Abghs davon aus, dass die Gesetzesberatung umso gründlicher möglich ist, je mehr Zeit den Abgeordneten für die Vorbereitung zur Verfügung steht. Dies setzt die Kenntnis der Vorlagen voraus. Unter dieser Prämisse ist es plausibel, wenn die Geschäftsordnung bei Gesetzentwürfen zwischen Einbringung und erster Lesung einen längeren Vorlauf („übernächste ordentliche Sitzung“) vorsieht, als bei den übrigen Verhandlungsgegenständen, und dieser längere Vorlauf nur durch eine einstimmige Empfehlung des Ältestenrats verkürzt werden kann.

Dieser von der GO Abghs offenbar angestrebte Schutzzweck würde verfehlt, wenn das Abgeordnetenhaus ohne einstimmiges Votum des ÄR mit (einfacher) Mehrheit die Dringlichkeit für Gesetzentwürfe nach § 59 Abs. 4 GO Abghs für dieselbe Sitzung beschließen könnte. Im Übrigen verbliebe dann für § 59 Abs. 3 GO Abghs kein eigenständiger Anwendungsbereich; diese Regelung wäre überflüssig.

⁷ Vgl. *Härth/Kunze* (Fn.2).

⁸ In der Verfassung kommt dies dadurch zum Ausdruck, dass Gesetze zwingend in mindestens zwei Lesungen im Abgeordnetenhaus beraten werden müssen, zwischen denen im allgemeinen eine Ausschussberatung liegen soll (Artikel 59 Abs. 4 VvB).

Mithin spricht einiges dafür, dass es sich bei der Regelung in § 59 Abs. 3 GO Abghs um eine abschließende Vorschrift („lex specialis“) für Dringlichkeiten von Gesetzentwürfen handelt, auf die § 59 Abs. 4 nicht anwendbar ist.

An dieser Einschätzung ändert sich auch nichts durch den Hinweis in § 59 Abs. 3 Satz 4 GO Abghs, wonach die Vorschrift des § 29 Absatz 2 Satz 2 und 3 unberührt bleibt. § 29 Absatz 2 Satz 2 und 3 GO Abghs lautet wörtlich wie folgt:

(2) (...) Die Vorschrift des § 57 Absatz 1 Satz 2 bleibt unberührt. Die Pflicht zur Einhaltung der Zustellungsfrist für Drucksachen entfällt, wenn das Abgeordnetenhaus die Dringlichkeit eines Gegenstandes beschließt (§ 59 Absatz 4) oder wenn es sich um eine Vorlage über die Richtlinien der Regierungspolitik handelt.

§ 57 Abs. 1 Satz 2 und die o. g. Vorschrift des § 29 Abs. 2 GO Abghs regeln die Verkürzung der Ladungs- und Zustellungsfristen bei Dringlichkeiten. Für § 59 Absatz 3 GO Abghs kann dies allenfalls solche Gesetzentwürfe betreffen, die nach Redaktionsschluss eingehen. Denn nur für diesen Fall kommt eine Verkürzung der Ladungs- und Zustellungsfristen überhaupt in Betracht. Aus dem Klammerzusatz „(§ 59 Abs. 4)“ in § 29 Abs. 2 Satz 3 GO Abghs kann aber nicht geschlossen werden, dass das dort geregelte Verfahren (Dringlichkeitsbeschluss des Plenums ohne vorherige einstimmige Empfehlung des Ältestenrats) auch bei Gesetzentwürfen nach § 59 Abs. 3 gelten soll. Eine solche Auslegung würde – wie bereits ausgeführt – der differenzierten Regelung in den Absätzen 3 und 4 widersprechen und im Übrigen die Vorschrift des § 59 Abs. 3 überflüssig machen.

Für eine unterschiedliche Behandlung von Gesetzentwürfen und sonstigen Verhandlungsgegenständen spricht auch der Vergleich mit der Regelung in § 42 Abs. 1 der Geschäftsordnung des Landtages Brandenburg (GO LT Bbg)⁹. Dort ist in Absatz 1 Satz 1 geregelt, dass die Beratung von Gesetzentwürfen in erster Lesung frühestens am 13. Tag und von allen anderen Beratungsmaterialien frühestens am neunten Tag nach der Verteilung oder der elektronischen Veröffentlichung der Drucksachen beginnen soll. Wird vor Eintritt in die Tagesordnung von mindestens einer Fraktion oder einem Fünftel der Mitglieder des Landtages Einspruch erhoben, weil die Frist nicht eingehalten wurde, wird der Beratungsgegenstand zurückgestellt.

⁹ Geschäftsordnung des Landtages Brandenburg (GO LT Bbg) vom 24. März 2015 (GVBl.I Nr.8) Sa BbgLR 1100-1.

Somit hat auch in Brandenburg die Beratung von Gesetzentwürfen grundsätzlich einen längeren Vorlauf als alle anderen Beratungsgegenstände. Die Abweichung von dieser Regel erfordert, dass das Plenum nicht mit dem in § 42 Abs. 1 Satz 4 GO LT Bbg genannten Quorum widerspricht. Diese Regelung ist der des § 59 Abs. 3 Satz 3 GO Abghs in ihrer Ratio vergleichbar.

Auch der Deutsche Bundestag unterscheidet zwischen der Beratung von Gesetzentwürfen und allen anderen Vorlagen. Soweit ersichtlich haben Gesetzentwürfe bis zur ersten Beratung zwar keinen längeren Vorlauf als andere Vorlagen. Auch bei der Behandlung von Dringlichkeiten gibt es, soweit in der Kürze der für die Prüfung zur Verfügung stehenden Zeit ermittelt werden konnte, keine Unterschiede. Dies ist aber auch nicht erforderlich, weil der Bundestag Gesetzentwürfe grundsätzlich in drei Beratungen behandelt, während alle anderen Vorlagen (mit Ausnahme von Staatsverträgen und ähnlichen Verträgen, die in zwei Beratungen behandelt werden) grundsätzlich in nur einer Beratung behandelt werden (vgl. § 78 Abs. 1 GO BT)¹⁰. Eine sorgfältige Gesetzesberatung ist somit im Deutschen Bundestag bereits durch die drei Lesungen sichergestellt.

Unter Berücksichtigung all dessen kann abschließend davon ausgegangen werden, dass es sich bei der Vorschrift des § 59 Absatz 3 GO Abghs um eine abschließende Regelung der Behandlung von Gesetzentwürfen handelt, auf die § 59 Absatz 4 GO Abghs insoweit nicht anwendbar ist („lex specialis“). Voraussetzung für den Beschluss des Abgeordnetenhauses über die Dringlichkeit eines Gesetzentwurfs ist daher stets die entsprechende vorangegangene einstimmige Empfehlung des Ältestenrats.

¹⁰ Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Juli 1980 (BGBl. I S. 1237), zuletzt geändert durch Beschluss vom 3. April 2014 (BGBl. I S. 534).

IV. Zusammenfassung der Ergebnisse

1. Zu Frage 1

Bei der Vorschrift des § 59 Absatz 3 GO Abghs handelt es sich um eine abschließende Regelung der Behandlung von Gesetzentwürfen (Anträge und Vorlagen) und ihrer Dringlichkeit („lex specialis“). Anderenfalls würde der mit der Vorschrift bezweckte Schutz eines grundsätzlich längeren Vorlaufs von Gesetzesberatungen vereitelt und die Vorschrift des § 59 Abs. 3 GO Abghs wäre überflüssig.

2. Zu Frage 2

Aus der Auslegung von § 59 Abs. 3 GO Abghs als lex specialis zu § 59 Abs. 4 GO Abghs ergibt sich, dass eine Abweichung von der Regel, wonach Gesetzentwürfe, die bis Redaktionsschluss beim Abgeordnetenhaus eingehen, vom Präsidenten auf die Tagesordnung der übernächsten Sitzung gesetzt werden, stets eine entsprechende einstimmige Empfehlung des Ältestenrats voraussetzt.

Keßler

Sassenroth