

NVwZ-Rechtsprechungs-Report

Verwaltungsrecht

Neue Entscheidungen aus den Bereichen: Verfassungsrecht und Verfassungsprozeßrecht, Allgemeines Verwaltungsrecht und Verwaltungsverfahren, Bau- und Planungsrecht, Umweltrecht und Naturschutz, Wirtschafts- und Gewerberecht, Sicherheits- und Ordnungsrecht, Schul-, Hochschul- und Kulturrecht, Sozialrecht, Wehrrecht und Kriegsdienstverweigerung, Recht des öffentlichen Dienstes, Kommunalrecht, Abgabenrecht, Ausländer- und Asylrecht, Sonstiges Verwaltungsrecht, Verwaltungsprozeßrecht

Schriftleitung: Palmengartenstraße 14, 60325 Frankfurt a. M.

7 1998
Seite 409–472
11. Jahrgang
15. Juli 1998

Verfassungsrecht und Verfassungsprozeßrecht

Wenn nichts anderes vermerkt ist, sind die Entscheidungen rechtskräftig und stammen die Leitsätze von dem jeweiligen Gericht. Die Sachverhalte sind zum Teil von der Redaktion gekürzt und neu formuliert; Kürzungen in den Entscheidungsgründen werden kenntlich gemacht. Die mit einem † versehenen Entscheidungen der obersten Gerichtshöfe des Bundes und des BayObLG sind zum Abdruck in der Entscheidungssammlung des betreffenden Gerichts vorgesehen. BGH-Entscheidungen werden mitgeteilt von Rechtsanwalt beim BGH Prof. Dr. Rudolf Nirk.

1. Rederecht von Abgeordneten

BayVerf. Art. 2 I, 13 II 1, 22 I 1; GeschO BayLT

1. In einer Verfassungsstreitigkeit nach Art. 64 BayVerf., in der es um Beschränkungen der Rederechte der Abgeordneten geht, ist auch eine Fraktion des Bayerischen Landtags antragsberechtigt.

2. Zu den durch Art. 13 II 1 BayVerf. verbürgten Rechten des Abgeordneten gehört ein gewisser Mindestbestand an Rede- und Antragsbefugnissen. Die Verfassung erlaubt es, die Wahrnehmung der Rechte des einzelnen Abgeordneten durch Geschäftsordnungsregelungen zu beschränken.

3. Geschäftsordnungsregelungen und Maßnahmen, die das Rederecht der Abgeordneten einschränken, finden ihre verfassungsrechtliche Grenze am Wesen und an der grundsätzlichen Aufgabe des Parlaments, Forum für Rede und Gegenrede zu sein.

4. Es sind Fälle denkbar, in denen eine in der Geschäftsordnung des Bayerischen Landtags vorgesehene Maßnahme mißbräuchlich und verfassungswidrig ist. Ein solcher Mißbrauch kann nur auf Grund einer Abwägung des Gesichtspunkts der Erhaltung der Funktions- und Arbeitsfähigkeit des Parlaments mit der verfassungsrechtlichen Bedeutung des Rederechts, die durch die parlamentarischen Rechte oder Opposition mitbestimmt wird, festgestellt werden. Maßgebend sind die gesamten Umstände des Einzelfalls.

5. Zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit von Maßnahmen, welche die Redemöglichkeiten der Abgeordneten bei der Beratung von Gesetzentwürfen in einem Ausschuss beschränken (hier: Zusammenfassung von Beratungsgegenständen, abschnittsweise Beratung eines Gesetzentwurfs, Begrenzung der Redezeit auf 10 Minuten, Beschränkung auf einen Redner pro Fraktion, Schluß der Aussprache, Ausschluß der Einzelberatung eines Gesetzentwurfs). BayVerfGH, *Entsch. v. 17. 2. 1998 – Vf. 81 – IV a – 96*

Zum Sachverhalt: Gegenstand des Organstreits zwischen den Ast. (Fraktion der SPD im Landtag und einzelne Abgeordnete) und dem Bayerischen Landtag ist die Frage, ob bei den Beratungen der Entwürfe des Schwangerenberatungsgesetzes und des Schwangerenhilfeergänzungsgesetzes und dazu eingereichter Dringlichkeitsanträge in der Sitzung des Aus-

schusses für Sozial-, Gesundheits- und Familienpolitik vom 20./21. 6. 1996 das durch Art. 13 II 1 BayVerf. garantierte Rede- und Beratungsrecht verletzt wurde.

Das VerfGH entschied, daß die Beschlüsse des Ausschusses für Sozial-, Gesundheits- und Familienpolitik des Bayerischen Landtags in der Sitzung vom 20./21. 6. 1996, durch die bei der Einzelberatung des Entwurfs des Schwangerenberatungsgesetzes jeweils die Aussprache nach einem Redner pro Fraktion geschlossen und die Redezeit dabei auf zehn Minuten pro Redner beschränkt wurde, sowie der Beschluß, durch den beim Entwurf des Schwangerenhilfeergänzungsgesetzes Gesamtberatung unter Ausschluß einer Einzelberatung bestimmt wurde, verstoßen gegen Art. 13 II 1 BayVerf.

Im übrigen wurden die Anträge abgewiesen.

Aus den Gründen: ... V. Die Anträge sind zum Teil begründet.

A. 1. a) Art. 13 II 1 BayVerf. gibt jedem Abgeordneten das subjektive Recht, sein Mandat innerhalb der Schranken der Verfassung ungehindert auszuüben und verbürgt ihm einen Kernbestand an Rechten auf Teilhabe im Verfassungsleben. Dazu gehört unter anderem ein gewisser Mindestbestand an Rede- und Antragsbefugnissen (vgl. BayVerfGHE 29, 62 [89]; 47, 194 [199] m. w. Nachw.). Das Rederecht des Abgeordneten ist eine in der repräsentativen Demokratie unverzichtbare Befugnis zur Wahrnehmung seiner parlamentarischen Aufgaben, die seinen Status wesentlich mitbestimmt (vgl. BayVerfGHE 29, 62 [89]; 42, 108 [114 f.]; 46, 176 [180]; 47, 194 [199]; vgl. auch BVerfGE 10, 4 [12] = NJW 1959, 1723; BVerfGE 60, 374 [380] = NJW 1982, 2233; BVerfGE 80, 188 [218] = NJW 1990, 373 = NStZ 1989, 534). Es muß dem Abgeordneten grundsätzlich möglich sein, seine Anliegen in den parlamentarischen Entscheidungsprozeß einzubringen. Die unmittelbare Wahrnehmung des Rederechts darf dem Abgeordneten im Kern nicht entzogen werden. Ein Abgeordneter hat im Gesetzgebungsverfahren nicht nur das Recht, abzustimmen und Anträge zu stellen, sondern auch das Recht, zu beraten. Die Möglichkeit des öffentlichen Verhandels von Argument und Gegenargument ist ein wesentliches Element des demokratischen Parlamentarismus (vgl. Art. 22 I 1 BayVerf.).

b) Für das Rederecht des einzelnen Abgeordneten ist zudem zu berücksichtigen, daß aus dem demokratischen Prinzip (vgl. Art. 2 I BayVerf.) das Gebot folgt, parlamentarischen Minderheiten das Recht auf Ausübung von Opposition zu gewährleisten. Dieser Schutz geht zwar nicht dahin, die Minderheit vor Sachentscheidungen der Mehrheit zu bewahren, wohl aber dahin, der Minderheit zu ermöglichen, ihren Standpunkt in den Willensbildungsprozeß des Parlaments einzubringen (vgl. BayVerfGHE 29, 62 [91]; BVerfGE 70, 324 [363] = NJW 1986, 907). Das Rederecht, das grundsätzlich dem einzelnen Abgeordneten zusteht, erstreckt sich auch darauf, daß sich die Opposition gegenüber der Mehrheit darstellen und ihre Auffassungen zu dem in Frage stehenden Gegenstand darlegen kann.

c) Innerhalb des Parlaments sind die Fraktionen die maßgeblichen Faktoren der parlamentarischen politischen Willensbildung; sie sind das politische Gliederungsprinzip für die Arbeit des Parlaments (vgl. *BVerfGE* 80, 188 [189, 227] = NJW 1990, 373). Angesichts der maßgebenden Funktion der Fraktionen können die Redezeiten grundsätzlich den Fraktionen zugemessen werden, auch wenn dadurch das Rederecht des einzelnen Abgeordneten beschränkt wird. Geht diese Beschränkung nicht über das Maß hinaus, das zur Sicherung einer möglichst reibungslosen Parlamentsarbeit geboten ist, so liegt sie im Rahmen des verfassungsrechtlich Zulässigen unter der Voraussetzung, daß die notwendige Entscheidungsfreiheit und Selbstverantwortlichkeit des einzelnen Abgeordneten erhalten bleiben (vgl. *BayVerfGHE* 29, 62 [89]; *BVerfGE* 10, 4 [14] = NJW 1959, 1723).

d) Das Rederecht steht den Abgeordneten nicht nur im Plenum, sondern grundsätzlich auch in den Ausschüssen des Parlaments zu. Wie es parlamentarischer Tradition in Deutschland entspricht, wird im Landtag ein wesentlicher Teil der Arbeit in den Ausschüssen geleistet. Die Ausschüsse bereiten Verhandlungen und Beschlüsse des Plenums vor, arbeiten also auf die endgültige Beschlußfassung durch das Plenum hin und nehmen damit zugleich einen Teil des Entscheidungsprozesses entlastend vorweg. Vor allem in den Ausschüssen eröffnet sind damit den einzelnen Abgeordneten die Chance, ihre eigenen politischen Vorstellungen in die parlamentarische Willensbildung einzubringen (vgl. *BVerfGE* 80, 188 [221 f.] = NJW 1990, 373 = NSTZ 1989, 534).

e) Die Verfassung erlaubt es, die Wahrnehmung der Rechte des einzelnen Abgeordneten durch Geschäftsordnungsregelungen zu beschränken. Das Rederecht des einzelnen Abgeordneten ergibt sich aus dem verfassungsrechtlichen Status des Abgeordneten nach Art. 13 II 1 BayVerf.; es beruht damit unmittelbar auf Verfassungsrecht und wird nicht erst durch die Geschäftsordnung begründet (vgl. *BayVerfGHE* 47, 194 [199 f.]). Die Geschäftsordnung kann aber die Art und Weise der Ausübung des Rederechts des Abgeordneten regeln, um dem Parlament seine Arbeitsfähigkeit zu erhalten und insgesamt eine sachgerechte Erfüllung seiner Aufgaben zu ermöglichen. Das Rederecht kann grundsätzlich nur innerhalb der Grenzen gelten, welche die Geschäftsordnung des Landtags zieht, um eine gewisse Ordnung des parlamentarischen Arbeitsablaufs zu wahren und die Funktionsfähigkeit des Landtags nicht zu gefährden (vgl. *BVerfGE* 47, 194 [200] m. w. Nachw.). Die Ausübung des Rederechts des Abgeordneten unterliegt damit den vom Parlament kraft seiner Autonomie gesetzten Schranken (vgl. *BVerfGE* 10, 4 [13] = NJW 1959, 1723). Zu derartigen Beschränkungen der Ausübung des Rederechts gehören Begrenzungen der Redebefugnis und das Recht des Parlaments, den Schluß der Debatte zu beschließen. Insbesondere kann ohne das Recht, den Schluß der Debatte zu beschließen, kein Parlament auf die Dauer arbeitsfähig bleiben (vgl. *BVerfGE* 10, 4 [13] = NJW 1959, 1723). Das Rederecht kann nicht bedeuten, daß jeder einzelne Abgeordnete im Laufe der parlamentarischen Arbeit überall, zu jeder Zeit und zu jedem Thema das Wort ergreifen kann; würde das Rederecht in diesem Sinn verstanden, so wäre dem Parlament eine funktionsgerechte Aufgabenerfüllung nicht mehr möglich. Dementsprechend hat das *BVerfG* die Verteilung einer vom Bundestag beschlossenen Gesamtedezeit auf die Fraktionen nicht als eine Verletzung des Status des einzelnen Abgeordneten angesehen (vgl. *BVerfGE* 10, 4 [14 ff.] = NJW 1959, 1723). Darüber hinaus unterliegen die Statusrechte, also auch das Rederecht, allgemein der Grenze, daß sie ihrerseits nicht mißbräuchlich ausgeübt werden dürfen (vgl. *BayVerfGHE* 42, 108 [115]).

Eine verfassungsrechtliche Grenze finden Geschäftsordnungsregelungen und einzelne Maßnahmen, die das Rederecht der Abgeordneten einschränken, am Wesen und an der grundsätzlichen Aufgabe des Parlaments, Forum für Rede und Gegenrede zu sein. Daher sind Fälle denkbar, in denen die Anordnung einer in der Geschäftsordnung vorgesehenen Maßnahme, wie etwa eine Beschränkung der Redezeit, mißbräuchlich und verfassungswidrig wird (vgl. *BVerfGE* 10, 4 [13] = NJW 1959, 1723). Wo diese Grenze des Mißbrauchs eines an sich zulässigen Mittels im Einzelfall liegt, ist nicht immer eindeutig (vgl. *Troßmann*, BT ParlamentsR, 1977, § 32 Rdnr. 3). Ein Mißbrauch kann nur auf Grund einer Abwägung des Gesichtspunkts der Erhaltung der Funktions- und Arbeitsfähigkeit des Parlaments mit der verfassungsrechtlichen Bedeutung des Rederechts, die durch die parlamentarischen

Rechte der Opposition mitbestimmt wird, festgestellt werden. Maßgebend sind die gesamten Umstände des konkreten Einzelfalls wie etwa die Entwicklung und die Art der konkreten Beratung, die Bedeutung des zu behandelnden Gegenstands, das Interesse der Öffentlichkeit an diesem Gegenstand oder das Arbeitsprogramm des Parlaments oder des Ausschusses. Hierbei ist die Geschäftsordnung, die die Ausübung der Statusrechte der Abgeordneten regelt, fair auszulegen und anzuwenden (vgl. *BVerfGE* 84, 304 [332] = NJW 1991, 2474; *BVerfG*, Beschl. v. 17. 9. 1987 – 2 BvE 4/95, S. 30).

2. Gegen die hier einschlägigen Vorschriften der *Geschäftsordnung des Bayerischen Landtags* sind Bedenken nicht vorgetragen und auch nicht ersichtlich. Zur Zeit der streitgegenständlichen Beratung im Ausschuß für Sozial-, Gesundheits- und Familienpolitik des Bayerischen Landtags am 20./21. 6. 1996 war die Geschäftsordnung für den Bayerischen Landtag i. d. F. vom 1. 8. 1985 (GVBl S. 705, BayRS 1100-3-1, im folgenden: *GeschOBayLT a.F.*), zuletzt geändert am 18. 4. 1996 (GVBl S. 209), maßgebend. Der Ältestenrat des Bayerischen Landtags hat am 22. 3. 1995 mehrere Vorschläge zur Straffung der Parlamentsarbeit beschlossen; bis zu einer Neufassung der Geschäftsordnung sollte die bisherige Geschäftsordnung nach Maßgabe der vom Ältestenrat beschlossenen Vorschläge gelten. Die betreffenden Vorschläge wurden am 16. 7. 1997 (GVBl S. 423) im wesentlichen in die Geschäftsordnung für den Bayerischen Landtag übernommen (im folgenden: *GeschOBayLT n.F.*).

B. Die angegriffenen Beschlüsse des Ausschusses für Sozial-, Gesundheits- und Familienpolitik in der Sitzung vom 20./21. 6. 1996 sind nach den vorstehend dargelegten allgemeinen Grundsätzen wie folgt zu beurteilen:

1. Schluß der allgemeinen Aussprache zum Schwangerenberatungsgesetz (Antrag Nr. 1 a)

Der Beschluß des Ausschusses, mit dem die allgemeine Aussprache zum Schwangerenberatungsgesetz geschlossen wurde, nachdem Gelegenheit bestanden hatte, daß für jede Fraktion ein Redner zur Sache sprechen konnte, war nach der Geschäftsordnung möglich und verstößt nicht gegen Verfassungsrecht. Gem. § 43 *GeschOLT a.F.* gelten die Verfahrensvorschriften für das Landtagsplenum (§§ 93 ff. *GeschOBayLT a.F.*) auch für die Ausschüsse. Die formellen Voraussetzungen des § 104 III *GeschOBayLT a.F.* für einen Beschluß, die Aussprache zu schließen, waren gegeben. Dem Antrag auf Schluß der Aussprache waren Beschlüsse vorausgegangen, durch welche die Rednerliste geschlossen und die Redezeit verkürzt worden waren. Diese Beschlüsse waren erst gefaßt worden, nachdem über die Berichterstattung hinaus je ein Abgeordneter der Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN und der SPD Gelegenheit hatte, zur Sache zu sprechen (§ 104 II 2 *GeschOBayLT a.F.*). Den Schluß der Debatte beschließen zu können, gehört zu den herkömmlichen parlamentarischen Verfahrensweisen (vgl. *Achterberg*, S. 611 f.). Ohne das Recht, den Schluß der Aussprache zu beschließen, kann kein Parlament auf die Dauer arbeitsfähig bleiben, weil es sonst der Obstruktion von Minderheiten ausgeliefert wäre. Ihre verfassungsrechtliche Grenze findet eine derartige Maßnahme am Wesen und an der grundsätzlichen Aufgabe des Parlaments, Forum für Rede und Gegenrede zu sein (vgl. *BVerfGE* 10, 4 [13] = NJW 1959, 1723). Diese Grenze ist vorliegend eingehalten. Die allgemeine Aussprache über den Gesetzentwurf hatte bis zu dem Beschluß über den Schluß der Aussprache bereits einen breiten Raum eingenommen (vgl. Prot. S. 18 bis 105). Die Mitberichterstatteerin (die Ast. zu 9) hatte schon im Rahmen der Berichterstattung zum Teil unter dem Blickwinkel der Opposition umfangreich zur Sache gesprochen (vgl. Prot. S. 21 bis 53; vgl. zur Aufgabe der Berichterstattung *Troßmann*, § 70 Rdnr. 1). Der Abgeordnete H (der Ast. zu 3) hatte unter Mißachtung der in der Geschäftsordnung vorgesehenen Höchstrededzeit, die nach §§ 43, 108 I *GeschOBayLT a.F.* auf Verlangen einer Fraktion grundsätzlich bis zu 45 Minuten beträgt, wobei der Ausschußvorsitzende diese Redezeit um bis zu 15 Minuten verlängern kann, rund 1 3/4 Stunden zur Sache gesprochen, ohne daß dies vom Ausschußvorsitzenden beanstandet worden wäre. Bei dieser Verfahrensweise seitens der Opposition ist der Schluß der Aussprache ein zulässiges Mittel, um einen geordneten und zeitgerechten Fortgang der Ausschußberatung sicherzustellen, zumal sich an die allgemeine Aussprache noch die Beratung der einzelnen Vorschriften des Gesetzentwurfs anzuschließen hatte.

2. Verbindung einzelner Vorschriften zur gemeinsamen Aussprache im Rahmen der Einzelberatung des Schwangerenberatungsgesetzes (Antrag Nr. 1 b)

Der Beschluß, im Rahmen der Einzelberatung des Schwangerenberatungsgesetzes die Art. 1 bis 6, 7 bis 13 und 14 bis 20 jeweils zu verbinden, verstößt nicht gegen das verfassungsrechtlich geschützte Rederecht der Ast. Es kann offenbleiben, ob diese Zusammenfassung von Teilen des Beratungsgegenstands schon durch die Geschäftsordnung (vgl. z. B. §§ 43, 55 III, 100 III GeschO BayLT a. F.) ermöglicht wurde. Die zusammengefaßte Beratung von mehreren Einzelbestimmungen eines Gesetzentwurfs im Rahmen der Einzelberatung findet jedenfalls eine Grundlage in dem generellen Recht des Parlaments, seine Arbeit innerhalb der verfassungsrechtlichen Grenzen so zu organisieren, wie ihm dies im Interesse seiner Arbeits- und Funktionsfähigkeit am zweckmäßigsten erscheint. Eine zusammengefaßte Beratung in Blöcken kann ein sachgerechter und praktikabler Weg sein, um die Arbeitslast effizient zu bewältigen. Der Gedanke, daß innerhalb der Einzelberatung eines Gesetzentwurfs mehrere Vorschriften zusammengefaßt beraten werden können, ist auch in § 56 III 3 GeschO BayLT n. F. enthalten, wonach auf Antrag eines Abgeordneten oder einer Fraktion zwar eine Einzelberatung stattzufinden hat, aber auch im Rahmen einer solchen Einzelberatung über mehrere Bestimmungen gemeinsam beraten werden kann.

Verfassungsrechtliche Bedenken könnten sich allenfalls ergeben, wenn die Zusammenfassung in Blöcken so sachwidrig wäre, daß eine in zeitlicher und sachlicher Hinsicht angemessene Beratung der einzelnen Vorschriften von vornherein verhindert würde. Das ist hier jedoch nicht der Fall. Die Zusammenfassung einzelner Vorschriften richtete sich an den einzelnen Teilen und Abschnitten des Gesetzentwurfs aus und hatte damit eine sachliche Grundlage. Die Bildung von drei Beratungsblöcken stand bei dem Gesetzentwurf, der insgesamt 20 Artikel umfaßte, nicht außer Verhältnis zu Umfang und Inhalt des Gesetzentwurfs. Insgesamt wurde es durch die Beratung in drei Blöcken auch tatsächlich nicht unmöglich gemacht, einzelne Bestimmungen des Gesetzentwurfs anzusprechen und zu ihnen – auch aus der Sicht der Minderheit – Stellung zu nehmen. Damit war den Ast. in der Einzelberatung durch die Zusammenfassung mehrerer Vorschriften das durch die Verfassung eingeräumte Mindestmaß an Rede- und Beratungsrecht – abgesehen von den darüber hinausgehenden Beschränkungen der Rede- und Beratungsmöglichkeit (s. dazu unten Nr. 3) – nicht entzogen.

3. Schließung der Aussprache jeweils nach einem Redner pro Fraktion und Beschränkung der Redezeit dabei auf 10 Minuten pro Redner bei der Einzelberatung des Schwangerenberatungsgesetzes (Anträge Nrn. 1 c und 1 d):

Die mit dieser Zielrichtung zu den einzelnen Blöcken unterschiedlich gefaßten Beschlüsse des Ausschusses verstoßen gegen Art. 13 II 1 BayVerf. Diese Beschlüsse bedeuten rechtlich eine Kombination von Verkürzung der Redezeit, Schluß der Rednerliste und Schluß der Aussprache. Sie sind geschäftsordnungswidrig ergangen, weil sie jeweils zu Beginn der Aussprache zu den einzelnen Blöcken gefaßt wurden. Über Anträge auf Schluß der Rednerliste oder Verkürzung der Redezeit kann erst dann abgestimmt werden, wenn mindestens ein Abgeordneter jeder Fraktion Gelegenheit hatte, zur Sache zu sprechen (§ 104 II 1 und 2 GeschO BayLT a. F.). Äußerungen zu Geschäftsordnungsfragen zählen hierbei nicht; maßgebend ist ausschließlich, ob der Abgeordnete Gelegenheit hatte „zur Sache“ zu sprechen. Zum Zeitpunkt der Beschlußfassung hatte nicht mindestens ein Abgeordneter jeder Fraktion Gelegenheit gehabt, im Rahmen der Einzelberatung zur Sache zu sprechen, so daß der Schluß der Rednerliste und die Verkürzung der Redezeit zu diesem Zeitpunkt nicht beschlossen werden konnten. Demgemäß ergingen auch die Beschlüsse zum Schluß der Aussprache geschäftsordnungswidrig, denn Anträge auf Schluß der Aussprache können erst gestellt werden, wenn die Rednerliste geschlossen ist oder die Redezeit verkürzt wurde (§ 104 III 1 GeschO BayLT a. F.).

Die geschäftsordnungswidrigen Beschlüsse verletzten das verfassungsmäßig garantierte Rede- und Beratungsrecht der Ast. Die Verfassung verlangt, daß der Landtag vor jeder Entscheidung „verhandelt“, das heißt seine Entscheidung unter Rede und Gegenrede erörtert (vgl. Art. 22 I 1 BayVerf.). Das gilt in besonderem Maße für die Beratungen der Ausschüsse. Wie dargelegt, findet ein Großteil der parlamentarischen Arbeit in den Ausschüssen statt. Die Beratungen in den Ausschüssen haben vor allem die Aufgabe, die Zweite Lesung der Gesetzentwürfe im Plenum vorzubereiten, bei der grundsätzlich über jede Bestimmung einzeln abgestimmt werden soll (vgl. § 55 III 1 GeschO BayLT a. F.). Die Beratungen in den Ausschüssen müssen daher die Gelegenheit zur Erörterung von Einzelheiten bieten; es muß die Möglichkeit bestehen, alle Bestimmungen eines Gesetzentwurfs in einer Ausführ-

lichkeit zu behandeln, die dem Umfang, der Schwierigkeit und der Bedeutung der Sache gerecht wird, da im Parlamentsplenum eine Diskussion einzelner Vorschriften in aller Regel nicht mehr stattfindet. Würden in den Ausschüssen nur die Grundsätze der Gesetzesvorlage (wie in der Ersten Lesung im Plenum, vgl. § 54 I 2 GeschO BayLT a. F.) beraten, so würde dies der speziellen Funktion der Ausschußberatungen nicht gerecht werden.

Vorliegend ist auch in Rechnung zu stellen, daß der Ausschuß jeweils mehrere Vorschriften zum Zwecke der gemeinsamen Einzelberatung zu Blöcken zusammengefaßt hatte. Dies kann – wie dargelegt – i. S. einer zügigeren Einzelberatung zweckmäßig sein. Jedoch ist bei der Zumessung der Redezeit darauf Bedacht zu nehmen, daß sich bei der Beratung mehrerer zusammengefaßter Einzelbestimmungen möglicherweise ein größerer Erörterungsbedarf ergibt, als dies bei der getrennten Erörterung der einzelnen Bestimmungen der Fall sein mag. Das Ziel der Ausschußberatung läßt sich nur erreichen, wenn genügend Zeit eingeräumt wird, um innerhalb der Blöcke erforderlichenfalls auf die einzelnen Bestimmungen eingehen zu können.

Die angegriffenen Beschlüsse bezüglich der Beschränkung auf einen Redner pro Fraktion und die Beschränkung der Redezeit auf 10 Minuten für diesen Fraktionsredner waren bei dieser Sachlage verfassungsrechtlich nicht zulässig. Das Schwangerenberatungsgesetz hatte zum Ziel, in Bayern ein neues Konzept der Information, Prävention, Beratung und Hilfe zum Schutz des ungeborenen Lebens zu schaffen (vgl. LT-Dr 13/4962 S. 1, 11); es bezweckte den Schutz eines Verfassungsguts von hohem Rang. Bei diesem Beratungsgegenstand handelte es sich um einen bedeutsamen, rechtlichen schwierigen und zudem strittigen Gesetzentwurf, der auch in der Öffentlichkeit besondere Aufmerksamkeit fand. Eine Redezeit von 10 Minuten je Fraktion war im vorliegenden Fall angesichts der Schwierigkeit, Bedeutung und Strittigkeit des Behandlungsgegenstands nicht ausreichend, um die einzelnen Vorschriften in der Sache zu erörtern, also den Gegenstand zu „verhandeln“. Diese Beschränkungen wurden der Funktion der Ausschußberatung, die in Detailarbeit die Zweite Lesung des Gesetzentwurfs im Plenum des Parlaments vorzubereiten hat, verfassungsrechtlich nicht gerecht.

Daß Mitglieder der SPD-Fraktion bei der allgemeinen Aussprache, die der Einzelberatung vorausging, mit Duldung des Ausschußvorsitzenden über Gebühr Redezeit beanspruchten hatten, rechtfertigt eine derartige Verkürzung der Redemöglichkeit im Rahmen der Einzelberatung nicht. Denn die allgemeine Aussprache hat eine andere Funktion als die Beratung der einzelnen Vorschriften im Rahmen der Einzelberatung.

4. Zusammenfassung des Dringlichkeitsantrags zum Schwangerenhilfenergänzungsgesetz und des Entwurfs zu diesem Gesetz zu einem Beratungsgegenstand (Antrag Nr. 2 a):

Der Beschluß, den Dringlichkeitsantrag zum Schwangerenhilfenergänzungsgesetz zusammen mit dem Entwurf des Schwangerenhilfenergänzungsgesetzes zu behandeln, ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Nach §§ 43, 100 III GeschO BayLT a. F. kann die gemeinsame Besprechung mehrerer Beratungsgegenstände beschlossen werden. Es bestand ein sachlicher Zusammenhang zwischen den beiden Gegenständen. Die gemeinsame Behandlung der beiden Gegenstände verletzt somit die verfassungsrechtlichen Rede- und Beratungsmöglichkeiten der Abgeordneten gem. Art. 13 II 1 BayVerf. nicht.

5. Gesamtberatung des Entwurfs des Schwangerenhilfenergänzungsgesetzes unter Ausschluß einer Einzelberatung (Anträge Nrn. 2 b und 2 c):

Die beiden gegen die Zusammenfassung der Beratung gerichteten Anträge (Nrn. 2 b und 2 c) sind als Einheit zu sehen und dahin auszulegen, daß sie sich gegen den Ausschluß jeglicher Einzelberatung der konkreten Bestimmungen des Gesetzentwurfs wenden, also mithin dagegen, daß im Ergebnis die gesamte Beratung des Gesetzentwurfs praktisch auf eine allgemeine Aussprache beschränkt wurde. Dieser Antrag ist begründet. Die Einzelberatung der Vorschriften des Schwangerenhilfenergänzungsgesetzes konnte aus verfassungsrechtlicher Sicht nicht ausgeschlossen werden.

Die Ausschlußberatung soll die Grundlage für die Zweite Lesung des Gesetzentwurfs im Plenum des Landtags schaffen. Im Plenum findet eine Einzelberatung statt, wenn sie von einem Abgeordneten oder einer Fraktion verlangt wird (vgl. § 56 III GeschO BayLT n. F.). Daraus folgt, daß die Einzelberatung im Ausschuß zumindest dann nicht gänzlich ausgeschlossen werden kann, wenn ein Abgeordneter oder eine Fraktion darauf besteht. Aus-

nahmen sind denkbar bei sehr kurzen oder einfachen Gesetzen. Ein solcher Ausnahmefall lag hier nicht vor. Der Beratungsgegenstand war von großer Bedeutung, da er unter anderem Fragen der ärztlichen Verantwortung und des ärztlichen Berufsausübungsrechts bei Schwangerschaftsabbrüchen und die Rechtsgüter der Gesundheit und des ungeborenen Lebens betraf (vgl. LT-Dr 13/4961 S. 1, 7ff., 11). Er warf überdies besondere rechtliche Schwierigkeiten auf und war umstritten. Der Gegenstand des Gesetzes war in der Öffentlichkeit auf großes Interesse gestoßen. Die Beschränkung des Rede- und Mitberatungsrechts der Oppositionsabgeordneten durch den Ausschluß der Einzelberatung konnte mit den Gesichtspunkten der Erhaltung der Funktionsfähigkeit des parlamentarischen Ausschusses und der Gewährleistung einer sachlichen und effektiven Parlamentsarbeit im Ausschluß nicht gerechtfertigt werden. Das Recht grundsätzlich jedes einzelnen Abgeordneten, an der Willensbildung und Entscheidungsfindung des Parlaments mitzuwirken, wurde hier nicht mehr in ausreichendem Maße gewahrt. Ein Ausgleich gegenüber dem verfassungsrechtlich grundsätzlich unzulässigen Ausschluß einer Einzelberatung wurde auch nicht dadurch bewirkt, daß im Rahmen der beschlossenen Gesamtberatung ausreichend Zeit und Gelegenheit bestanden hätte, zu den einzelnen Vorschriften des Gesetzentwurfs Stellung zu nehmen, in Wirklichkeit also trotz des anders lautenden Beschlusses auch eine Einzelberatung stattgefunden hätte. Vielmehr wurden im Laufe der Beratung des Schwangerenhilfeeergänzungsgesetzes Beschlüsse über die Beschränkung der Redezeit und den Schluß der Aussprache gefaßt, die jedenfalls dazu beitrugen, daß es tatsächlich nicht zu einer Einzelberatung kam.

6. Beschränkung der Redezeit auf 10 Minuten pro Redner und Schluß der Aussprache bei der Beratung des Schwangerenhilfeeergänzungsgesetzes (Anträge Nrn. 2 d und 2 e):

Die im Rahmen der Beratung des Schwangerenhilfeeergänzungsgesetzes gefaßten Beschlüsse über die Beschränkung der Redezeit und den Schluß der Aussprache sind erst gefaßt worden, nachdem eine ausführliche Berichterstattung durchgeführt worden war und Abgeordnete jeder Fraktion zur Sache gesprochen hatten. Sie entsprechen daher den Bestimmungen der Geschäftsordnung (vgl. 104 II und III GeschOLT a. F.). Auch verfassungsrechtliche Bedenken können hiergegen nicht erhoben werden, es sei denn, man sähe diese Beschlüsse im Zusammenhang mit dem Ausschluß der Einzelberatung, der – wie dargelegt – den verfassungsrechtlichen Anforderungen nicht genüge. Daß die Beratung im ganzen schon unter dem verfassungsrechtlichen Mangel des Ausschlusses der Einzelberatung litt, führt aber nicht dazu, daß alle im weiteren Verlauf der Beratung gefaßten Beschlüsse für sich gesehen verfassungswidrig sind.

7. Soweit hier die Verfassungswidrigkeit der angegriffenen Beschlüsse festzustellen ist, ändert sich an diesem Ergebnis nichts dadurch, daß im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens, besonders bei den Beratungen im Ausschuß für Verfassungs-, Rechts- und Parlamentsfragen sowie bei der Zweiten Lesung im Plenum (vgl. LT-Dr 13/57 S. 3930 ff. und S. 4099 ff.) die betreffenden Beratungsgegenstände sehr zeit- und sachintensiv behandelt worden sind. Die Statusrechte aus Art. 13 II 1 BayVerf., einschließlich des Mindestmaßes an Rede- und Beratungsrecht, stehen den Abgeordneten grundsätzlich in jeder Phase eines Gesetzgebungsverfahrens zu, ohne daß es insoweit darauf ankommt, wie sich dieses Verfahren im weiteren Verlauf darstellt und entwickelt. Darüber hinaus ist Streitgegenstand des vorliegenden Verfahrens die Frage der Verletzung des Rederechts der Abgeordneten in der Sitzung des Ausschusses für Sozial-, Gesundheits- und Familienpolitik am 20./21. 6. 1996.

8. Die hier festgestellten Defizite bei der Beratung der Entwürfe für ein Schwangerenberatungsgesetz und Schwangerenhilfeeergänzungsgesetz im Ausschuß für Sozial-, Gesundheits- und Familienpolitik führen nicht zu Zweifeln am ordnungsgemäßen Zustandekommen des Bayerischen Schwangerenberatungsgesetzes vom 9. 8. 1996 (GVBl S. 320, BayRS 2170-2-A) und des Bayerischen Schwangerenhilfeeergänzungsgesetzes vom 9. 8. 1996 (GVBl S. 328; BayRS 2170-8-A).

(Mitgeteilt von Referentin des BayVerfGH D. Ruderisch, München)

Anm. d. Schriftlgt.: Zum Abgeordnetenstatus vgl. auch BVerfGE 40, 296 = NJW 1975, 2331; zum Rederecht von Kreistagsmitgliedern s. VG Stuttgart, NVwZ 1990, 190.

Hinweis auf Entscheidungen in NJW und NVwZ

† Landesverfassungsbeschwerde in bundesrechtlich geregeltem Verfahren

BVerfG, Beschl. v. 15. 10. 1997 – 2 BvN 1/95 (Ergangen auf Vorlagebeschl. des SächsVerfGH) – NJW 1998, 1218 = NVwZ 1998, 608 L

† Verfassungsbeschwerde gegen Gesetz

BVerfG, Beschl. v. 14. 1. 1998 – 1 BvR 1995/94 u. a. – NJW 1998, 1835 = NVwZ 1998, 608 L

Verfassungsrechtliche Streitigkeit

BVerwG, Beschl. v. 6. 6. 1997 – 4 A 21/96 – NVwZ 1998, 500

Allgemeines Verwaltungsrecht und Verwaltungsverfahren

2. Untunlichkeit der Androhung eines Zwangsgeldes

BImSchG §§ 4 I, 20 II 1, 67 II; 4. BImSchV § 1 I; BlnVwVG §§ 11, 12, 13

Die Androhung und Festsetzung eines Zwangsgeldes oder der Ersatzvornahme vor Anwendung des unmittelbaren Zwanges kann dann „untunlich“ i. S. von § 12 BlnVwVG sein, wenn nach den gesamten Umständen entweder die Aussichtslosigkeit eines milderen Zwangsmittels von vornherein feststeht oder wenn mit Rücksicht auf die andernfalls für ein bedeutendes Rechtsgut drohende Gefahr die mit dem Versuch, den Willen des Verpflichteten zunächst durch ein milderes Zwangsmittel zu beugen, verbundene Verzögerung nicht in Kauf genommen werden kann.

OVG Berlin, Beschl. v. 14. 5. 1997 – 2 S 6/97

Zum Sachverhalt: Mit ihrem vorläufigen Rechtsschutzantrag gem. § 80 V-VwGO wandte sich die Ast. gegen den Bescheid des Ag. vom 17. 6. 1996, womit ihr unter Anordnung der sofortigen Vollziehung gem. § 20 II 1 BImSchG aufgegeben worden ist, innerhalb einer Woche die auf dem Grundstück ohne immissionsschutzrechtliche Genehmigung betriebene Anlage zum Brechen von Bauschutt stillzulegen und die Siebanlage nur noch zur Klassierung von Sand und Kies einzusetzen; für den Fall der Zuwiderhandlung ist hinsichtlich der angeordneten Stilllegung der Brecheranlage der unmittelbare Zwang (Versiegelung) und bezüglich der Nutzungseinschränkung der Klassieranlage für jeden Einzelfall der Zuwiderhandlung ein Zwangsgeld in Höhe von 1000 DM angedroht worden. Durch Beschl. vom 24. 1. 1997 hat das VG den Antrag als unbegründet zurückgewiesen. Die hiergegen erhobene, vom OVG durch Beschl. vom 9. 4. 1997 zugelassene Beschwerde hatte nur teilweise Erfolg.

Aus den Gründen: Dem VG ist darin zu folgen, daß der Ag. zu Recht, und insbesondere ohne ermessensfehlerhaft zu handeln, gem. § 20 II 1 BImSchG sofort vollziehbar die in dem Bescheid umschriebene Nutzung der auf den genannten Grundstück betriebenen beiden Anlagen zum Bauschuttrecycling untersagt hat, weil es sich dabei nach summarischer Prüfung um gem. § 4 I 1 BImSchG i. V. mit § 1 I der 4. BImSchV und Nr. 2.2 Sp. 2 der Anlage hierzu genehmigungsbedürftige, aber nicht förmlich genehmigten Anlagen handelt, deren Genehmigungsfähigkeit mit Rücksicht auf die noch ausstehenden Feststellungen hinsichtlich ihrer immissionsschutzrechtlichen Umgebungsverträglichkeit nicht offensichtlich ist.

Zutreffend hat das VG auch die von der Ast. unter Bezugnahme auf § 67 II BImSchG geltend gemachte Genehmigungsfreiheit dieser im Zeitpunkt der Nutzungsuntersagung schon über ein Jahr auf dem Grundstück ortsfest betriebenen Anlagen verneint. Die Ast., die das Fehlen des Nachweises der bestandsschutzbegründenden Voraussetzungen des § 67 II BImSchG gegen sich gelten lassen muß (vgl. Jarass, BImSchG, 3. Aufl. [1995], § 67 Rdnr. 13), hat nach wie vor nicht ihre Behauptung glaubhaft gemacht, daß sie die Anlagen in der jetzigen Form bereits vor dem Inkrafttreten der Vierten Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes vom 24. 7. 1985 (BGBl I, 1586) betrieben hat. Ihren gegenüber der Behörde sowie im gerichtlichen Verfahren erster Instanz und mit der Beschwerde – unter Nennung von