



DIE PRÄSIDENTIN DES
SCHLESWIG-HOLSTEINISCHEN
LANDTAGES

WISSENSCHAFTLICHER DIENST

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 20/7268

Zulässigkeit der Änderung von Begründungen zu Gesetzentwürfen; Relevanz von Debattenbeiträgen für die Gesetzesauslegung

Abschluss der Arbeit: 25. September 2026

Die Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes des Schleswig-Holsteinischen Landtages sind urheberrechtlich geschützt. Über eine Veröffentlichung oder eine Weitergabe der Gutachten an Dritte entscheiden allein die Auftraggeberinnen und Auftraggeber einer Ausarbeitung. Die weitere Verarbeitung, Verbreitung oder Veröffentlichung – auch auszugsweise – ist nur unter Angabe der Quelle zulässig. Jede Form der kommerziellen Nutzung ist untersagt. Die Gutachten geben nicht die Auffassung des Schleswig-Holsteinischen Landtages, eines seiner Organe oder der Landtagsverwaltung wieder. Sie liegen allein in der fachlichen Verantwortung des Wissenschaftlichen Dienstes.

A. Auftrag

In seiner 133. Sitzung am 2. September 2026 hat der Innen- und Rechtsausschuss den Wissenschaftlichen Dienst beauftragt, zur Zulässigkeit der Änderung von Entwurfsbegründungen im Rahmen von Gesetzgebungsverfahren schriftlich Stellung zu nehmen. Dabei soll insbesondere der Fall Beachtung finden, in dem am Normtext des Gesetzentwurfes selbst keine Änderung vorgenommen werden soll. Des Weiteren soll die Frage beantwortet werden, inwieweit Debattenbeiträge als Element der Begründung zu einem Gesetzentwurf gelten und im Rahmen der späteren Gesetzesauslegung Relevanz haben können.

B. Keine Begründungspflicht für Gesetzentwürfe nach der Landesverfassung und der Geschäftsordnung

In Schleswig-Holstein existiert **keine Rechtspflicht zur förmlichen Begründung**¹ von Gesetzentwürfen, die gemäß Art. 44 Abs. 1 LV von der Landesregierung oder von Abgeordneten eingebracht werden.² **Verfassungsrechtlich** ist dies aus Art. 48 Abs. 1 Satz 2 Halbsatz 1 LV abzuleiten, der eine förmliche Begründung allein für volksinitiierte Gesetzentwürfe fordert („ein mit Gründen versehener Gesetzentwurf“)³. Das Schweigen der Landesverfassung im Hinblick auf die sonstigen Initiativberechtigten führt im Umkehrschluss dazu, dass eine Begründungspflicht für Entwürfe aus dem Parlament und solche der Regierung nicht besteht.⁴

Auch die **Geschäftsordnung** des Landtages kennt – anders als etwa diejenige des Bundestages⁵ – keine Begründungspflicht für Gesetzentwürfe.

C. Änderung einer Entwurfsbegründung als unzulässiger Gegenstand eines Änderungsantrages

In Bezug auf Gesetzentwürfe, die von ihren Verfassern mit einer Begründung versehen worden sind, ist die Frage zu klären, ob im Zuge des anschließenden

¹ Abzugrenzen von der hier interessierenden förmlichen Begründung ist die Frage einer **materiellen Begründungspflicht** des Gesetzgebers, die das Bundesverfassungsgericht für bestimmte Arten von Gesetzen aus dem Grundgesetz ableitet, siehe dazu mit Nachweisen der Rechtsprechung *Kluth*, NVwZ 2023, 648; *ders.*, in: Kluth/Krings (Hrsg.), Gesetzgebung, 2014, § 14 Rn. 3 ff.; *Waldhoff*, in: Fleischer (Hrsg.), *Mysterium „Gesetzesmaterialien“*, 2013, 75 (78 ff.).

² Entsprechendes gilt, angesichts des Schweigens von Art. 76 Abs. 1 GG hinsichtlich einer Begründungspflicht, im Rahmen der Bundesgesetzgebung, siehe etwa *Kersten*, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Werkstand: März 2026, Art. 76 Rn. 22.

³ Dazu *Schulz*, in: Becker/Brüning/Ewer/Schliesky (Hrsg.), *Verfassung des Landes Schleswig-Holstein*, 2021, Art. 48 Rn. 27.

⁴ Vgl. *Mann*, in: Löwer/Tettinger (Hrsg.), *Kommentar zur Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen*, 2002, Art. 65 Rn. 4.

⁵ Siehe § 76 Abs. 1 Satz 1 GO-BT: „Gesetzentwürfe müssen, Anträge können mit einer kurzen Begründung versehen werden.“

parlamentarischen Verfahrens, das heißt, bis zum Gesetzesbeschluss nach Art. 44 Abs. 2 LV, eine Änderung des Begründungstextes förmlich beantragt und sodann beschlossen werden kann.

Festzuhalten ist zunächst, dass eine Entwurfsbegründung von dem Verfassungsbegriff „Gesetzentwurf“ (Art. 44 Abs. 1 LV) nicht umfasst ist. Das ergibt sich aus dem bereits erwähnten Art. 48 Abs. 1 Satz 2 Halbsatz 1 LV, welcher sprachlich zwischen dem Gesetzentwurf und den Gründen, mit denen er versehen ist, differenziert. Vor allem aber folgt dies aus Art. 44 Abs. 2 und Art. 46 Abs. 1 LV, wonach es *die Gesetze* sind, die vom Landtag (oder durch Volksentscheid) beschlossen und vom Ministerpräsidenten ausgefertigt und sodann im Gesetz- und Verordnungsblatt verkündet werden. Der in diesen Verfassungsnormen gebrauchte Begriff des Gesetzes bezieht sich ausschließlich auf formelle Rechtssätze als Gegenstand des parlamentarischen bzw. plebiszitären Gesetzgebungsverfahrens.⁶ Davon abzugrenzen sind die **Gesetzesmaterialien**.⁷ Diese Materialien, zu denen Entwurfsbegründungen gehören,⁸ sind **nicht Bestandteil des Gesetzes**; sie werden weder vom Parlament mitbeschlossen⁹ noch vom Ministerpräsidenten ausgefertigt und verkündet.¹⁰

Demgemäß bezeichnet der Verfassungsbegriff *Gesetzentwurf* einen verständlichen, schriftlich verfassten und in dieser Form grundsätzlich beschlussreifen Textentwurf für ein Gesetz im Sinne des Art. 44 Abs. 2 LV.¹¹ Gesetzentwürfe im Verfassungssinne sind damit ausschließlich Entwürfe eines von den Initianten unterbreiteten zukünftigen *Normtextes*; eine diesem ggf. beigefügte Entwurfsbegründung wird von diesem Begriff hingegen nicht erfasst.

Auf dieser Grundlage ist nun die Frage zu beantworten, ob eine Entwurfsbegründung **Gegenstand eines Änderungsantrages** sein kann. Diese Frage wird in der Kommentarliteratur zur Geschäftsordnung des Bundestages ausdrücklich verneint:

⁶ S. nur *Augsberg*, in: Becker/Brüning/Ewer/Schliesky (Hrsg.), Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, 2021, Art. 44 Rn. 10.

⁷ Zur Relevanz der Gesetzesmaterialien noch näher unten D.I.

⁸ Siehe etwa *Waldhoff*, in: Fleischer (Hrsg.), Mysterium „Gesetzesmaterialien“, 2013, 75 (90 f.).

⁹ Vgl. *Ritzel/Bücker/Schreiner*, Handbuch für die Parlamentarische Praxis, GO-BT, § 76 (Stand: Januar 2002), unter II.; *Wischmeyer*, JZ 2015, 957 (958); *Hohmann*, StuW 2017, 177 (178); *Weinmann*, JA 2023, 183 (186).

¹⁰ *Kluth*, in: Kluth/Krings (Hrsg.), Gesetzgebung, 2014, § 14 Rn. 2; zutreffend weist *Hohmann*, StuW 2017, 177 (179), darauf hin, dass der in der Praxis häufig verwandte Begriff „Gesetzesbegründung“ irreführend ist, da allenfalls Gesetzentwürfe (und andere Zwischenschritte zum Gesetz) nicht aber „das Gesetz als solches“ begründet würden.

¹¹ *Augsberg*, in: Becker/Brüning/Ewer/Schliesky (Hrsg.), Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, 2021, Art. 44 Rn. 16; *Nolte*, in: Caspar/Ewer/Nolte/Waack (Hrsg.), Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, 2006, Art. 37 Rn. 5.

*„Die **Begründung** von Gesetzentwürfen und Anträgen ist **nicht Gegenstand** der **Beschlussfassung** und kann auch nicht Gegenstand von **Änderungsanträgen** im Plenum und in den Ausschüssen sein.“¹²*

Für den Schleswig-Holsteinischen Landtag kann nichts anderes gelten: Die Geschäftsordnung verhält sich in § 31 zu „**Anträgen**“. Absatz 1 Satz 2 der Vorschrift bestimmt, dass Anträge unmittelbar **auf einen Beschluss des Landtages gerichtet** („Der Landtag wolle beschließen“) und demgemäß so abgefasst sein müssen, dass sich klar erkennen lässt, wie der von der Antragstellerin oder dem Antragsteller erstrebte Landtagsbeschluss lauten soll. Diese Anforderung schließt angesichts der Systematik des § 31 LT-GO „Anträge, die einen Gesetzentwurf enthalten“, ein (siehe Absatz 2 der Vorschrift).

Änderungsanträge sind nach § 31 Abs. 3 LT-GO Anträge zu einem Gegenstand der Tagesordnung, die einen – bereits eingebrachten – Antrag ändern. Enthält der in Bezug genommene ursprüngliche Antrag einen Gesetzentwurf (vgl. § 31 Abs. 4 Satz 4 LT-GO), so wird aus dem Zusammenspiel der vorstehend genannten Vorschriften deutlich, dass ein solcher Änderungsantrag nur darauf gerichtet sein kann, dem vom ursprünglichen Antragsteller erstrebten Gesetzesbeschluss des Landtages einen anderen Inhalt zu geben. Da aber der Landtag von Verfassungs wegen – wie oben ausgeführt – allein den Normtext eines Gesetzes beschließt, kann auch ein Änderungsantrag nur auf eine Änderung des Normtextes, nicht hingegen auf eine Änderung der Begründung des Gesetzentwurfes, abzielen. Anders gewendet: Wenn eine Entwurfsbegründung nicht Gegenstand eines Landtagsbeschlusses sein kann, dann kann weder im Plenum noch in einem Ausschuss ein Änderungsantrag gestellt werden, der dem Landtag empfiehlt, er wolle eine bestimmte Änderung der Begründung beschließen.

Im Ergebnis wäre somit ein Änderungsantrag im Sinne des § 31 Abs. 3 GO-LT, der sich auf die Änderung der Begründung zu einem Gesetzentwurf richtet, mit der Landesverfassung und der Geschäftsordnung des Schleswig-Holsteinischen Landtages unvereinbar.

D. Einbringung von Begründungen und Möglichkeiten ihrer Modifikation im parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren

Wenn in der parlamentarischen Praxis des Landtages, namentlich im Rahmen von Ausschussberatungen, mitunter der Wunsch geäußert wird, Begründungen zu Gesetzentwürfen „zu ändern“, so verbindet sich damit die Absicht, neue

¹² *Ritzel/Bücker/Schreiner*, Handbuch für die Parlamentarische Praxis, GO-BT, § 76 (Stand: Januar 2002), unter II. (Fettdruck im Original).

Erkenntnisse, die die Abgeordneten im Laufe der Beratungen gewonnen haben, in die Begründung zum Gesetzentwurf einfließen zu lassen, um dieser bei der späteren Auslegung und Anwendung der beschlossenen Rechtsnormen maßgebliche Bedeutung zu verschaffen. Zugleich kann ein solcher Änderungswunsch darauf abzielen, dass bestimmte Aussagen in der Entwurfsbegründung bei der künftigen Norminterpretation keine Rolle spielen.

Im Folgenden ist der Frage nachzugehen, auf welche Weise derartigen Intentionen im Einklang mit den einschlägigen parlamentsrechtlichen Regelungen und möglichst effektiv Rechnung getragen werden kann. Als Vorfrage soll zunächst kurz dargelegt werden, inwieweit Gesetzesmaterialien überhaupt Bedeutung im Rahmen der – vor allem gerichtlichen – Norminterpretation zukommt.

I. Zur Relevanz der Gesetzesmaterialien im Rahmen der Auslegung

1. Allgemeine Maßgaben

Das Bundesverfassungsgericht¹³ betont in ständiger Rechtsprechung, dass es für die Auslegung einer Norm auf den in dieser zum Ausdruck kommenden **objektivierten Willen des Gesetzgebers** ankomme, so wie er sich aus dem Wortlaut der Vorschrift und dem Sinnzusammenhang ergebe, in den sie hineingestellt sei. Nicht entscheidend sei dagegen die subjektive Vorstellung der am Gesetzgebungsverfahren beteiligten Organe oder einzelner ihrer Mitglieder. Der Entstehungsgeschichte komme für die Auslegung regelmäßig nur insofern Bedeutung zu, als sie die Richtigkeit einer nach den allgemeinen Grundsätzen ermittelten Auslegung bestätige oder Zweifel behebe, die ansonsten nicht ausgeräumt werden könnten. Die in den **Gesetzesmaterialien** dokumentierten Vorstellungen der gesetzgebenden Instanzen könnten nicht mit dem objektiven Gesetzesinhalt gleichgesetzt werden. Für die Erfassung des objektiven Willens des Gesetzgebers seien vielmehr alle anerkannten Auslegungsmethoden heranzuziehen, die sich gegenseitig ergänzten und nicht in einem Rangverhältnis zueinander stünden.

Zutreffend ist freilich in der Literatur darauf hingewiesen worden, dass zahlreiche Entscheidungen, nicht zuletzt des Bundesverfassungsgerichts selbst, ganz entscheidend und nicht nur zur Behebung verbleibender Auslegungszweifel oder zur Bestätigung eines bereits gefundenen Auslegungsergebnisses auf die

¹³ Siehe etwa BVerfG, Urteil vom 17.1.2017 – 2 BvB 1/13 –, juris, Rn. 555; Urteil vom 29.11.2023 – 2 BvF 1/21 –, juris, Rn. 111, jeweils m.w.N.

Gesetzesmaterialien zurückgreifen.¹⁴ In der gerichtlichen Praxis spielen die Gesetzesmaterialien daher eine nicht unerhebliche Rolle.¹⁵

Der **Begriff der Gesetzesmaterialien** umfasst sämtliche „Dokumente, die den Gesetzgebungsvorgang dokumentieren“. ¹⁶ Dazu gehören insbesondere, neben förmlichen Begründungen der in das Parlament eingebrachten Gesetzentwürfe, Begründungen von Änderungsanträgen, Protokolle von Ausschuss- und Plenarsitzungen sowie Berichte und Beschlussempfehlungen der Ausschüsse.¹⁷

Das **Ziel** ihrer Auswertung im Rahmen der Gesetzesinterpretation besteht darin, Hinweise auf den „Willen des Gesetzgebers“ zu finden. Wie sich bereits aus der oben zitierten Judikatur des Bundesverfassungsgerichts ergibt, ist bei dem Schluss von Äußerungen in den Materialien auf den Willen des Gesetzgebers indes größte Behutsamkeit gefordert. Das ergibt sich aus folgenden Erwägungen:

Parlamentarische Rechtsetzung ist ein **gestufter Prozess**, an dem verschiedene Akteure beteiligt sind.¹⁸ Dementsprechend stammen die Gesetzesmaterialien nicht von „dem Gesetzgeber“ als solchem,¹⁹ sondern sind das Produkt einzelner Stellen, Organe und Teilorgane im Zuge des gestuften Gesetzgebungsverfahrens. Damit können sie, da sie regelmäßig nur Teilschritte dieses Verfahrens betreffen, schon keine Authentizität hinsichtlich des Verständnisses des Gesetzes selbst – gleichsam als Endprodukt des Verfahrens – für sich beanspruchen.²⁰

2. Insbesondere: Entwurfsbegründungen

Das gilt es insbesondere in Ansehung von **Entwurfsbegründungen** zu beachten:

Eine Entwurfsbegründung stammt nicht vom „Gesetzgeber“ – hier dem Landtag –, sondern von den Initianten des Gesetzentwurfs, d.h. der Landesregierung, einem oder mehreren Abgeordneten oder einer oder mehrerer Fraktionen. Eine solche – vom Gesetzesbeschluss nicht umfasste²¹ – Entwurfsbegründung ist keine demokratisch legitimierte Gesetzesbegründung mit entsprechender Bindungswirkung

¹⁴ Dazu *Redeker/Karpenstein*, NJW 2001, 2825 (2825 f.).

¹⁵ *Redeker/Karpenstein*, NJW 2001, 2825 (2826); *Seibert*, in: Fleischer (Hrsg.), *Mysterium „Gesetzesmaterialien“*, 2013, 111 (113 ff.); *Fleischer*, AcP 2011, 317 (327). Siehe auch LVerfG, Beschluss vom 26.4.2023 – LVerfG 4/22 –, juris, Leitsatz 4, wonach der Entstehungsgeschichte im Rahmen der Auslegung einer Verfassungsnorm insbesondere dann hohes Gewicht zukomme, wenn die Norm jüngerem Datums und ihre Entstehung umfassend und leicht zugänglich dokumentiert worden sei.

¹⁶ *Weinmann*, JA 2023, 183 (184).

¹⁷ *Waldhoff*, in: Fleischer (Hrsg.), *Mysterium „Gesetzesmaterialien“*, 2013, 75 (90 f.); *Weinmann*, JA 2023, 183 (184); *Spitzlei*, JuS 2022, 315 (315 f.); *Hohmann*, StuW 2017, 177 (178).

¹⁸ *Waldhoff*, in: Fleischer (Hrsg.), *Mysterium „Gesetzesmaterialien“*, 2013, 75 (88).

¹⁹ Zu der hier nicht näher zu beleuchtenden Frage, wer „der Gesetzgeber“ eigentlich sei und wie dieser seinen – kollektiven – Willen bilde, siehe etwa *Frieling*, *Gesetzesmaterialien und Wille des Gesetzgebers*, 2017, S. 23 ff.; *Weinmann*, JA 2023, 183 (184 ff.).

²⁰ *Hohmann*, StuW 2017, 177 (179).

²¹ Dazu oben unter C.

für die Normanwender.²² Sie kann nicht ohne Weiteres dem Gesetzgeber als dessen eigener Wille zugerechnet werden. Die sog. *Paktentheorie*, wonach sich das Parlament die Entwurfsbegründung inhaltlich mit dem Gesetzesbeschluss zu eigen macht, wenn es keine dieser Annahme entgegenstehenden Äußerungen tätigt, wird im Schrifttum überwiegend abgelehnt.²³ Sie sei eine „übervereinfachende reine Fiktion“.²⁴

Entwurfsbegründungen richten sich, anders als die Gesetze, nicht, jedenfalls nicht in erster Linie, an die Normanwender, sondern vor allem an die an dem Gesetzgebungsverfahren Beteiligten.²⁵ Sie dienen, zumindest auch, als „rechtspolitisches Marketing-Tool“, um im Parlament, aber auch außerhalb, etwa gegenüber Verbänden, Wirtschaftsakteuren, Gewerkschaften, der Presse und der Wissenschaft, um Zustimmung zu dem Gesetzesvorhaben zu werben.²⁶

Aus den genannten Gründen verbietet sich daher eine umstandslose Übersetzung von Entwurfsbegründungen in „den Willen des Gesetzgebers“.

Schließlich hat das Bundesverfassungsgericht vor dem Hintergrund der Gewaltenteilung dem Anspruch des Gesetzgebers, in einer Entwurfsbegründung eine „authentische“, d.h. letztlich verbindliche Interpretation der betreffenden Norm vorzunehmen, eine Absage erteilt.²⁷

„Die in der Begründung des Gesetzesentwurfs [...] in Anspruch genommene Befugnis des Gesetzgebers zur authentischen Interpretation ist für die rechtsprechende Gewalt nicht verbindlich. Sie schränkt weder die Kontrollrechte und -pflichten der Fachgerichte und des Bundesverfassungsgerichtes ein noch relativiert sie die verfassungsrechtlichen Maßstäbe. Zur verbindlichen Auslegung einer Norm ist letztlich allein die rechtsprechende Gewalt berufen, die gemäß Art. 92 GG den Richtern anvertraut ist [...].“

3. Äußerungen von Abgeordneten

Noch größere Zurückhaltung ist geboten, wenn es darum geht, **Äußerungen einzelner Abgeordneter** für die Norminterpretation fruchtbar zu machen.²⁸ Wie bereits erwähnt, sieht das Bundesverfassungsgericht die subjektive Vorstellung der

²² *Hohmann*, StW 2017, 177 (178); deutlich auch SG Mainz, Vorlagebeschluss vom 18.4.2016 – S 3 AS 149/16 –, juris, Rn. 432: „Es ist nicht der Verfasser der Gesetzesbegründung, der dem Gesetz seinen Geltungsanspruch verschafft, sondern der parlamentarische Beschluss, der nur den amtlichen Gesetzeswortlaut, nicht jedoch die Gesetzesbegründung legitimiert.“

²³ Siehe dazu etwa *Wischmeyer*, JZ 2015, 957 (958); *Weinmann*, JA 2023, 183 (185 f.).

²⁴ *Hohmann*, StW 2017, 177 (178).

²⁵ *Schwarz/Bravidor*, JZ 2011, 653 (656).

²⁶ *Seibert*, in: Fleischer (Hrsg.), *Mysterium „Gesetzesmaterialien“*, 2013, 111 (112 ff.).

Redeker/Karpenstein, NJW 2001, 2825 (2827).

²⁷ BVerfGE 126, 369 (392).

²⁸ *Redeker/Karpenstein*, NJW 2001, 2825 (2827).

am Gesetzgebungsverfahren beteiligten Organe oder einzelner ihrer Mitglieder ausdrücklich als nicht entscheidend für die Auslegung an.²⁹ Ein zentraler Einwand gegen eine maßgebliche Berücksichtigung solcher Äußerungen besteht darin, dass sie in der Regel nicht erkennen lassen, ob es sich nur um die Meinung des Äußernden handelt, oder ob dieser die Auffassung seiner Fraktion, der Ausschuss- oder Plenumsmehrheit wiedergibt.³⁰ Auch darf nicht unberücksichtigt bleiben, dass die Abgeordneten, die im Parlament für ein Gesetz stimmen, dies aus ganz unterschiedlichen Gründen und Motiven tun können, und keineswegs unterstellt werden kann, dass sie sich die Gründe und Motive der Entwurfsverfasser oder der Ausschussmehrheit zu eigen machen, auch wenn sie diesen nicht widersprochen haben.³¹ Im Schrifttum wird ferner darauf hingewiesen, dass die abstimmenden Parlamentarier infolge der arbeitsteiligen Entstehung von Gesetzen in vielen Fällen gar keine – also auch keine gemeinsamen – Vorstellungen von deren Inhalten entwickelten.³²

Aus alldem folgt, dass Gesetzesmaterialien Auslegungsmittel neben anderen sind und ihr Gewicht nicht abstrakt bestimmt werden kann, sondern sich nach der konkreten Auslegungssituation richtet.³³ Materialien nehmen die Rolle von Indizien ein, ohne dass ihnen die Autorität des Gesetzestextes zukommt.³⁴ Insofern sind sie eher zurückhaltend zu gebrauchen.

4. Kriterien für die Auswahl und Gewichtung einzelner Materialien

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage der **Auswahl und Gewichtung auslegungsrelevanter Gesetzesmaterialien**. Hierfür werden in der Literatur folgende Kriterien genannt,³⁵ die aus hiesiger Sicht dazu beitragen können, die Rationalität der Argumentation mit Gesetzesmaterialien zu steigern:

- **Repräsentativität:** Nur solche Texte könnten für sich in Anspruch nehmen, den Willen „des Gesetzgebers“ zu dokumentieren, die sich nicht als Aussage Einzelner oder bestimmter Teilgruppen, sondern des gesamten Parlaments darstellten.³⁶ Daraus wird, wie oben bereits angesprochen, gefolgert, dass Aussagen einzelner Abgeordneter über die Gesetzesinhalte in aller Regel als Indiz für den gesetzgeberischen Willen unbeachtlich seien. Die Berücksichtigung von Aussagen von Teilen des gesetzgebenden Organs, etwa von Ausschüssen, sei dagegen dann möglich, wenn diese für das

²⁹ S. oben bei Fn. 13.

³⁰ Redeker/Karpenstein, NJW 2001, 2825 (2826).

³¹ In diesem Sinne Wischmeyer, JZ 2015, 957 (961); Spitzlei, JuS 2022, 315 (315); Weinmann, JA 2023, 183 (186).

³² Wischmeyer, JZ 2015, 957 (961).

³³ Waldhoff, in: Fleischer (Hrsg.), Mysterium „Gesetzesmaterialien“, 2013, 75 (92).

³⁴ Wischmeyer, JZ 2015, 957 (964).

³⁵ Wischmeyer, JZ 2015, 957 (964 f.); dem folgend Weinmann, JA 2023, 183 (187).

³⁶ Wischmeyer, JZ 2015, 957 (964).

Gesamtorgan tätig würden. Soweit hierzu eine (verfassungs-)rechtliche Ermächtigung bestehe, könne darin sogar ein gewichtiger Grund für die Relevanz entsprechender Materialien liegen. Schließlich könne sich das gesetzgebende Organ gegebenenfalls nicht repräsentative Äußerungen durch (kollektive) Entscheidung zu eigen machen.

- **Schlüsselstellung:** Beachtlich seien grundsätzlich nur Materialien, denen im Verfahren eine Schlüsselstellung insofern zukomme, als sie ein Zwischenstadium der gemeinsamen Entscheidungsfindung dokumentierten. Darin unterschieden sie sich von bloßen verfahrensbegleitenden Äußerungen, etwa von Minderheitenvoten in Ausschüssen.³⁷
- **Transparenz:** Ferner käme nur solchen Äußerungen Relevanz zu, die dem ganzen Parlament offen vorlagen und die Basis seiner Entscheidung gebildet hätten.
- **Konsistenz:** Mittels der herangezogenen Dokumente dürfe schließlich nicht einer bloß temporären Auffassung oder einer isolierten Minderheitsposition zur Geltung verholfen werden. Bei der Würdigung eines auf Materialien gestützten Arguments sei daher auf mögliche Widersprüche zum verabschiedeten Normtext zu achten; zugleich bedürfe es stets einer vollständigen Analyse der im Gesetzgebungsverfahren präsenten Argumentationslinien. Nur solche Aussagen in Materialien seien als Indizien für den gesetzgeberischen Willen beachtlich, die innerhalb des parlamentarischen Verfahrens durchgehalten wurden bzw. keinen seinerseits nach den obigen Kriterien beachtlichen Widerspruch erfahren hätten.

II. Möglichkeiten der praktischen Umsetzung im Gesetzgebungsverfahren

Nach hiesiger Einschätzung lassen sich diese Kriterien für die Beantwortung der Frage fruchtbar machen, inwieweit sich ein auf die Entwurfsbegründung bezogener Änderungswille, der im Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens zutage tritt, in den Gesetzesmaterialien so dokumentieren lässt, dass ihm bei der späteren Normanwendung und -auslegung möglichst hohe Relevanz beigemessen wird.

Aus dem oben Gesagten ergibt sich zunächst, dass **Debattenbeiträge im Plenum und mündliche Äußerungen einzelner Abgeordneter in Ausschusssitzungen** mangels Repräsentativität **kaum geeignet** sind, dieses Ziel zu erreichen, auch soweit diese Äußerungen in Sitzungsprotokollen festgehalten werden: „Die

³⁷ Im Gesetzgebungsverfahren abgelehnte (Änderungs-)Anträge können aber insofern auslegungsrelevant sein, als sie dokumentieren, welche Lesart von der Mehrheit gerade nicht gewollt war, vgl. BGH, NJW 2016, 3162 (3264).

„gemeinsame“ Willensbildung findet regelmäßig nicht in Rede und Gegenrede im Plenum statt, sondern beginnt mit der Vermittlung der einzelnen Positionen in einen gemeinsamen Text. Die in den Protokollen dokumentierten Äußerungen werden daher nur in Ausnahmefällen den gesetzgeberischen Willen repräsentieren.“³⁸

Wenn **Änderungsanträge** eingebracht werden, mit denen eine Änderung am Normtext des ursprünglichen Gesetzentwurfs erreicht werden soll, so bietet es sich an, die gewollten Änderungen, d.h. den Änderungsantrag selbst, substantiell zu begründen und deutlich zu machen, inwieweit von der ursprünglichen Entwurfsbegründung abgewichen werden soll. Findet der Änderungsantrag die Zustimmung der Mehrheit des Ausschusses und sodann des Plenums, so kann die Begründung des Änderungsantrages im Rahmen der Auslegung herangezogen werden. Eine entgegenstehende ursprüngliche Entwurfsbegründung würde in diesem Fall durch die Begründung des Änderungsantrages gleichsam faktisch „überschrieben“.

Soll indessen lediglich eine **inhaltliche Abweichung vom ursprünglichen Text der Entwurfsbegründung** deutlich gemacht, hingegen der Gesetzentwurf selbst, d.h. der Normtext, nicht geändert werden, ist der Weg über einen begründeten Änderungsantrag freilich nicht eröffnet.³⁹ In solchen Fällen wäre **der Ausschussbericht und die Beschlussempfehlung** der geeignete Ort, um das gewandelte Normverständnis zu dokumentieren:

Die Landesverfassung weist in Art. 23 Abs. 1 LV den Ausschüssen die Aufgabe zu, die Verhandlungen und Beschlüsse des Landtages – also auch die Gesetzesbeschlüsse (Art. 44 Abs. 2 LV) – vorzubereiten. Die Ausschüsse haben nach der Geschäftsordnung diese Vorbereitung abzuschließen und zu dokumentieren, indem sie dem Landtag das Ergebnis der Beratung schriftlich unterbreiten (§ 19 Abs. 2 Satz 1 LT-GO) und ihm bestimmte Beschlüsse empfehlen (§ 14 Abs. 3 Satz 2 GO-LT). Aufgrund dieser verfassungs- und geschäftsordnungsrechtlich verfassten Stellung der **Ausschüsse als „vorbereitende Beschlussorgane“**⁴⁰ kommt deren Berichten und Beschlussempfehlungen, sofern das Plenum ihnen gemäß beschließt, die geforderte Repräsentativität und Schlüsselstellung zu.⁴¹ Auch die o.g. Kriterien der Transparenz und Konsistenz wären auf diese Weise gewahrt.

Vor diesem Hintergrund können Änderungswünsche im Hinblick auf die Entwurfsbegründung mit der besten Aussicht auf eine hohe Gewichtung bei der späteren Norminterpretation dadurch in das Verfahren eingebracht werden, dass

³⁸ Wischmeyer, JZ 2015, 957 (965).

³⁹ Dazu bereits oben unter C.

⁴⁰ Vgl. BVerfGE 1, 144 (154); 130, 318 (351).

⁴¹ Vgl. Wischmeyer, JZ 2015, 957 (965).

über sie im Ausschuss Beschluss gefasst wird und dies im Ausschussbericht hinreichend deutlich dokumentiert wird. In verfahrenstechnischer Hinsicht geht es dabei nicht um einen Änderungsantrag im Sinne der Geschäftsordnung, sondern um einen Antrag, der sich darauf richtet, der Ausschuss möge sich ein bestimmtes Verständnis der fraglichen Norm(en) – ggf. ausdrücklich in Abkehr von der ursprünglichen Entwurfsbegründung – zu eigen machen. Folgt das Plenum der Beschlussempfehlung, so wäre dem im Bericht dokumentierten Normverständnis nach den oben genannten Kriterien ein relativ hohes Gewicht für die Ermittlung des gesetzgeberischen Willens beizumessen. Ein Festhalten an der ursprünglichen Entwurfsbegründung ließe sich bei einem solchen Verfahrensablauf hingegen methodisch kaum überzeugend begründen.

E. Zusammenfassung der Ergebnisse

1. Eine förmliche Begründung von Gesetzentwürfen ist nicht Gegenstand der parlamentarischen Beschlussfassung und kann daher auch nicht Gegenstand von Änderungsanträgen im Plenum und in den Ausschüssen sein.
2. Änderungsbegehren im Hinblick auf die ursprüngliche Begründung eines Gesetzentwurfes können im Wege der Begründung zu einem Änderungsantrag, der seinerseits auf eine Änderung des Normtextes gerichtet ist, in das Verfahren eingebracht werden.
3. Derartige Änderungsbegehren können auch in Fällen, in denen nur die Begründung, nicht auch der Normtext selbst, modifiziert werden soll, als Antrag im Rahmen der Ausschussberatung formuliert werden. Macht sich der Ausschuss das vorgeschlagene Normverständnis durch Beschluss zu eigen und dokumentiert dies in seinem *Bericht* an das Plenum (§ 19 Abs. 2 Satz 1 LT-GO), welches der *Beschlussempfehlung* des Ausschusses gemäß beschließt, so kommt dem dergestalt dokumentierten Willen ein relativ hohes Gewicht im Rahmen der Norminterpretation zu.

Für den Wissenschaftlichen Dienst

gez.

PD Dr. Mathias Schubert