

Kann der Entwurf für ein Bibliotheksgesetz Nordrhein-Westfalen im laufenden Gesetzgebungsverfahren um das Pflichtexemplarrecht ergänzt oder in ein Kulturbildungsgesetz umgestaltet werden?

Eric W. Steinhauer

1. Ausgangslage

In der 13. Sitzung des nordrhein-westfälischen Landtages am 10. November 2010 wurde der Entwurf der CDU-Fraktion für ein Bibliotheksgesetz Nordrhein-Westfalen in Erster Lesung behandelt und einstimmig in den Kulturausschuss als federführenden Ausschuss sowie in den Ausschuss für Kommunalpolitik zur weiteren Beratung überwiesen.¹ Auch wenn diese einstimmige Überweisung auf den ersten Blick einvernehmlich anmutet und die Verabschiedung eines Bibliotheksgesetzes als sicher erscheinen lässt, die Debatte der Ersten Lesung zeigt ein differenzierteres Bild. Sowohl die Redner der Fraktionen der Grünen und der SPD als auch die für Kultur zuständige Ministerin Ute *Schäfer* (SPD) haben eine gesetzliche Regelung für die nordrhein-westfälischen Bibliotheken zwar begrüßt, sehen ein eigenes Bibliotheksgesetz aber kritisch und wollen die Bibliotheken lieber zusammen mit anderen kulturellen Einrichtungen in ein spartenübergreifendes Gesetz zur Förderung der kulturellen Bildung aufnehmen.

Welcher Weg der bessere ist, soll im Kulturausschuss gemeinsam beraten werden. Das Ergebnis ist offen. Gleichwohl hat Ministerin *Schäfer* in ihrer Rede bereits konkrete Vorschläge zur Ergänzung und Erweiterung des von der CDU eingebrachten Bibliotheksgesetzes gemacht. Neben der Berücksichtigung von Schulbibliotheken ist hier vor allem die Novellierung des Pflichtexemplarrechts zu nennen. Der Sammelauftrag der drei nordrhein-westfälischen Pflichtexemplarbibliotheken soll nach dem Vorbild des Gesetzes über die Deutsche Nationalbibliothek auf Netzpublikationen erweitert werden.²

1 LT-Drs. (Nordrhein-Westfalen) 15/474; PIPr. (Nordrhein-Westfalen) 15/13, S. 964.

2 Ministerin Ute *Schäfer*, in: PIPr. (Nordrhein-Westfalen) 15/13, S. 964: „In einem solchen Gesetz müssten auch alte Regelungen angepasst werden. Davon haben Sie nichts niedergeschrieben. Ich möchte das Pflichtexemplargesetz nennen, das wir unbedingt novellieren müssen, weil es bisher überhaupt keine Ablieferungspflicht für elektronische Dokumente gibt. Auch das ist in diesem Entwurf nicht enthalten.“ Das von der Ministerin erwähnte Gesetz ist das *Gesetz über die Ablieferung von Pflichtexemplaren* (Pflichtexemplargesetz) vom 18. Mai 1993, Fundstelle: GVBl. (Nordrhein-Westfalen) 1993, S. 265.

Das mögliche Kulturbildungsgesetz, aber auch die von der Ministerin vorgeschlagene Integration des Pflichtexemplarrechts in das Bibliotheksgesetz, die aus fachlicher Sicht zu begrüßen ist, werfen interessante gesetzgebungsverfahrenrechtliche Fragen auf: Kann das eingebrachte Bibliotheksgesetz einfach in ein Kulturbildungsgesetz umgewandelt werden? Wie soll das Pflichtexemplarrecht in das Bibliotheksgesetz eingefügt werden, wenn es in dem zu beratenden Gesetzentwurf gar nicht Thema ist? Sicher könnte die Landesregierung, könnten die Koalitionsfraktionen einen alternativen Gesetzentwurf in den Landtag einbringen. Denkbar wäre auch ein Änderungsgesetz zum geltenden Pflichtexemplarergesetz, das dann im Rahmen der Ausschussberatung mit dem Bibliotheksgesetz verbunden wird.³ Von diesen Wegen aber war in der Landtagsdebatte nicht die Rede. Im Gegenteil. Die weitere inhaltliche Arbeit soll allein im Kulturausschuss stattfinden. Selbst das von den Grünen, aber auch von der SPD vorgeschlagene Gesetz zur Förderung der kulturellen Bildung wird als mögliches Ergebnis einer gemeinsamen Beschlussfassung im Ausschuss angesehen.⁴ Da Gegenstand der Ausschussberatungen nach §§ 69 Abs. 2, 50 Abs. 1 Satz 1 der Geschäftsordnung des Landtags Nordrhein-Westfalen (GOLT NW) der von der CDU eingebrachte Gesetzentwurf ist, der weder das Pflichtexemplarrecht regelt, geschweige denn ein spartenübergreifendes Gesetz zur Förderung der kulturellen Bildung ist, kann problematisch sein, in welchem Umfang ein Landtagsausschuss einen Gesetzentwurf im Rahmen eines laufenden Gesetzgebungsverfahrens durch neue Materien ergänzen oder gar in ein ganz anderes Gesetz umgestalten darf.

Zur Illustration der Fragestellung soll der Blick zunächst nach Thüringen gelenkt werden. Dort sollte während des Gesetzgebungsverfahrens zum Thüringer Bibliotheksrechtsgesetz eine Erweiterung des Beratungsgegenstandes vorgenommen werden, die erfolgreich beanstandet wurde. Vor dem Hintergrund der eingangs aufgezeigten aktuellen nordrhein-westfälischen Situation und des Thüringer „Präzedenzfalls“ wird nachfolgend das Problem der Erweiterung des Beratungsgegenstandes parlamentsrechtlich diskutiert in seinen Konsequenzen für das Pflichtexemplarrecht und die Formulierung eines Kulturbildungsgesetzes konkretisiert.

- 3 Vgl. *Troßmann*, Parlamentsrecht des Deutschen Bundestages : Kommentar zur Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages unter Berücksichtigung des Verfassungsrechts, München 1977, § 60, Anm.7.2.
- 4 Abg. Oliver *Keymis* (Grüne), in: PIPr. (Nordrhein-Westfalen) 15/13, S. 961 f.: „Insofern kann man Ihrem Vorschlag auf jeden Fall in der Diskussion gut folgen, aber wir werden ihn nicht so beschließen, wie er von Ihnen vorgelegt wurde, sondern wir werden hoffentlich zu einer gemeinsamen Beschlussfassung im Rahmen eines Kulturförder- oder eines Gesetzes über die kulturelle Bildung kommen.“ Ministerin Ute *Schäfer*, aaO, S. 962: „Wir werden diesen Gesetzentwurf ... im Kulturausschuss beraten und uns vielleicht in einem größeren Kontext der kulturellen Bildung und des Fördergesetzes annehmen.“

2. Thüringer „Präzedenzfall“

Im Sommer 2008 hat der Freistaat Thüringen das erste deutsche Bibliotheksgesetz erlassen.⁵ Gegenstand des Gesetzgebungsverfahrens waren zwei konkurrierende Gesetzentwürfe.⁶ Beide Entwürfe wurden im federführenden Ausschuss für Wissenschaft, Kunst und Medien zusammen beraten.⁷ Der Gesetzentwurf der CDU-Fraktion sollte durch Vorlage 4/2229 unter Nr. II, 2 um eine Änderung des Thüringer Hochschulgesetzes ergänzt werden, die allerdings in keinem Zusammenhang zu bibliothekarischen Fragen stand und die Exmatrikulation von Studierenden bei Nichtzahlung von Beiträgen betraf.⁸ Diese Ergänzung wurde vom mitberatenden Ausschuss für Justiz, Bundes- und Europaangelegenheiten als unzulässig gerügt und ihre Streichung gefordert.⁹ Der federführende Ausschuss für Wissenschaft, Kunst und Medien hat dann auf die Ergänzung Nr. II, 2 verzichtet. Sie war nicht mehr Teil der abschließenden Beschlussempfehlung des Ausschusses.¹⁰

3. Parlamentsrechtliche Problemstellung

Die auf den ersten Blick recht unbedeutende Episode im Gesetzgebungsverfahren des Thüringer Bibliotheksgesetzes hat einen wichtigen parlamentsrechtlichen Hintergrund. Es geht um das Verhältnis von Landtag und Ausschuss und hier insbesondere um die Frage, wem ein Initiativrecht bei der Einbringung von Gesetzen zukommt.¹¹

-
- 5 *Thüringer Bibliotheksgesetz* vom 16. Juli 2008, GVBl. (Thüringen) 2008, S. 243 (= Art. 1 des Thüringer Bibliotheksrechtsgesetzes).
 - 6 *Thüringer Bibliotheksgesetz (THÜRIBIBG)*, Gesetzentwurf der Fraktionen DIE LINKE und SPD, LT-Drs. (Thüringen) 4/3503; *Thüringer Gesetz zum Erlass und zur Änderung bibliotheksrechtlicher Vorschriften – Thüringer Bibliotheksrechtsgesetz (ThürBibRG)*, Gesetzentwurf der Fraktion der CDU, LT-Drs. (Thüringen) 4/3956.
 - 7 Vgl. zum Beratungsverlauf sowie zum nachfolgenden Vorgang die Ausführungen des berichterstattenden Abgeordneten André *Blechsmidt* (DIE LINKE) für den federführenden Ausschuss in der Zweiten Lesung des Thüringer Bibliotheksrechtsgesetzes, PIPr. (Thüringen) 4/88, S. 8876 f.
 - 8 Die einzufügende Regelung lautete: „§ 69 [Thüringer Hochschulgesetz] wird wie folgt geändert: In Abs. 2 Nr. 5 werden nach dem Wort ‚Gebühren‘ die Worte ‚oder Beiträge‘ eingefügt.“, vgl. Vorlage (Thüringen) 4/2221, S. 2
 - 9 Vgl. zum verfassungsrechtlichen Hintergrund *Linck*, Art. 81 ThürVerf., Rn. 15, in: *Linck/Jutzi/Hopfe*, Die Verfassung des Freistaats Thüringen : Kommentar, Stuttgart [u.a.] 1994.
 - 10 Vgl. LT-Drs. (Thüringen) 4/4282.
 - 11 Vgl. *Masing*, Art. 77 GG, Rn. 33, in: vonMangoldt/Klein/Starck, Kommentar zum Grundgesetz, 5. Aufl., München 2005; *Schürmann*, Grundlagen und Prinzipien des legislatorischen Einleitungsverfahrens nach dem Grundgesetz, Berlin 1987, S.145.

Abstrakt betrachtet, ist die Situation sehr einfach: In den Landtag wird ein Gesetz eingebracht, das dann zur weiteren Beratung in die fachlich zuständigen Ausschüsse überwiesen wird. Gegenstand der Ausschussberatungen ist der überwiesene Gesetzentwurf. Es liegt in der Natur von Ausschussberatungen, dass sie an dem überwiesenen Entwurf Änderungen vornehmen.¹² Diese Änderungen werden dann in einer Beschlussempfehlung dem Landtag zur Entscheidung vorgelegt. Es ist leicht einzusehen, dass eine Beschlussempfehlung, die einen völlig neuen Gegenstand zum Thema hat, das Recht verletzen kann, aus der Mitte des Landtages ein Gesetzgebungsverfahren einzuleiten. Es kann im Einzelfall überdies fraglich sein, ob ein Änderungsvorschlag nicht so tief greifend ist, dass er im Ergebnis als Gesetzesinitiative für ein neues Gesetz zu werten ist. In der parlamentsrechtlichen Literatur wird dieses Problem unter dem Begriff der „Aufsattelung“ diskutiert.¹³ Im positiven Recht finden sich hierzu weder in der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen noch in der Geschäftsordnung des Landtages eindeutige Vorgaben, wohl aber Kriterien, die bei der Beantwortung der Frage nach der zulässigen Reichweite von Beschlussempfehlungen des Ausschusses helfen können.

3.1 Landesverfassung

Ausgangspunkt der Überlegungen sind zunächst die in der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen abschließend niedergelegten Initiativrechte für die Gesetzgebung. Nach Art. 65 LVerf. NW werden Gesetzentwürfe von der Landesregierung oder aus der Mitte des Landtages eingebracht, der Sonderfall der Volksgesetzgebung in Art. 68 LVerf. NW soll hier nicht weiter betrachtet werden. Ein Landtagsausschuss besitzt demgegenüber kein Initiativrecht.¹⁴ Über den konkre-

- 12 Darauf weist *Schneider*, Gesetzgebung : ein Lehrbuch, 2. Aufl., Heidelberg 1991, § 6, Rn. 121 zu Recht hin. Vgl. dazu die Beispiele bei *Schulze-Fielitz*, Theorie und Praxis parlamentarischer Gesetzgebung : besonders des 9. Deutschen Bundestages (1980–1983), Berlin 1988, S. 305–312. Durch die Wortwahl geht auch die Verfassung von einer Bearbeitung der Gesetze im Rahmen der Beratungen aus, da „Gesetzentwürfe“ (Art. 65 LVerf. NW) eingebracht, aber „Gesetze“ (LVerf. NW) beschlossen werden, vgl. *Schürmann*, Grundlagen und Prinzipien des legislatorischen Einleitungsverfahrens nach dem Grundgesetz, S. 142 f. Nach *Frost*, Die Parlamentsausschüsse, ihre Rechtsgestalt und ihre Funktionen, dargestellt an den Ausschüssen des Deutschen Bundestages, in: AöR 95 (1970), S. 60 besteht eine weitgehende Gestaltungsfreiheit.
- 13 Vgl. *Dach*, Das Ausschussverfahren nach der Geschäftsordnung und in der Praxis, in: *Schneider/Zeh*, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland : ein Handbuch, Berlin [u.a.] 1989, § 40, Rn. 71.
- 14 Vgl. *Achterberg*, Parlamentsrecht, Tübingen 1984, S. 683, 690; *Mann*, Art. 65 LVerf. NW, Rn. 9, in: *Löwer/Tettinger*, Kommentar zur Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, Stuttgart [u.a.] 2002.

ten Ablauf des Gesetzgebungsverfahrens schweigt die Landesverfassung. In Art. 66 Satz 1 LVerf. NW wird nur bestimmt, dass Gesetze vom Landtag beschlossen werden. Mehr nicht.

3.2 Geschäftsordnung des Landtages

Was zwischen der Einbringung nach Art. 65 LVerf. NW und dem Gesetzesbeschluss nach Art. 66 LVerf. NW geschieht, kann der in Art. 38 Abs. 1 Satz 1 LVerf. NW erwähnten GOLT NW entnommen werden. Danach können Gesetze nach der Ersten Lesung in einen oder mehrere Ausschüsse überwiesen werden, § 69 Abs. 2 GOLT NW. Den Inhalt der Ausschusstätigkeit umreißt § 50 Abs. 1 Satz 1 GOLT NW. Danach behandelt der Ausschuss die ihm überwiesene Angelegenheit, also den in der Ersten Lesung eingebrachten Gesetzentwurf, sowie Themen, die „im Zusammenhang mit überwiesenen Gegenständen“ stehen. Darüber hinaus kann ein Ausschuss nach § 50 Abs. 1 Satz 2 GOLT NW über andere Fragen aus seinem Geschäftsbereich beraten und dem Landtag dazu eine Empfehlung vorlegen. Hier wird dem Ausschuss ein sogenanntes Selbstbefassungsrecht zugestanden.¹⁵ Er kann aus eigenem Antrieb und ohne Überweisungsbeschluss dem Landtag ein Thema unterbreiten. Nach Nr. 3 der Anlage 8 zur GOLT NW kann ein Ausschuss im Rahmen der Selbstbefassung auch einen Gesetzentwurf ausarbeiten. Die Frage des Aufsattels von überwiesenen Gesetzen aber regelt die Geschäftsordnung nicht explizit.

Eine geschäftsordnungsrechtliche Regelung kann allerdings dahinstehen, da sie ohnehin nur als Hinweis auf die rechtliche Zulässigkeit zu verstehen ist. Ein bloßer Verstoß gegen Geschäftsordnungsrecht ist für die Wirksamkeit eines Gesetzesbeschlusses unerheblich.¹⁶ Nur dann, wenn verfassungsrechtliche Vorgaben missachtet werden, macht dies ein verabschiedetes Gesetz angreifbar.¹⁷ Der Maßstab für die Beurteilung, ob und in welchem Maße ein „Aufsatteln“ zulässig ist, ist daher allein der Landesverfassung zu entnehmen.¹⁸

15 Vgl. *Thesling*, Art. 38 LVerf. NW, Rn. 12, in: Heusch/Schönenbroicher, Die Landesverfassung Nordrhein-Westfalen : Kommentar, Siegburg 2010.

16 Vgl. *Dickersbach*, Art. 66 LVerf. NW, Anm. 5, in: Geller/Kleinrahm, Die Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, 3. Aufl. Loseblattausgabe, Göttingen (Stand: 31. August 1993).

17 Vgl. *Thesling*, Art. 38 LVerf. NW, Rn. 13, in: Heusch/Schönenbroicher, aaO (Fn. 15).

18 Vgl. Günther/Thessling, Art. 66 LVerf. NW, Rn. 7, in: Heusch/Schönenbroicher, aaO (Fn. 15).

3.3 Verfassungsrechtlicher Maßstab

Ein Verstoß gegen Art. 66 LVerf. NW ist nicht gegeben, da auch im Falle einer stark erweiterten oder gänzlich umgestalteten Beschlussempfehlung des Ausschusses der Gesetzesbeschluss selbst immer noch durch den Landtag und damit verfassungsgemäß erfolgt. Ein zu weitgehendes Aufsatteln könnte aber gegen Art. 65 LVerf. NW verstoßen, wonach einem Ausschuss gerade kein Initiativrecht bei der Gesetzgebung zukommt.¹⁹ Zudem kann bei einer zu weitreichenden Umgestaltung eines eingebrachten Gesetzes das Recht der Initianten auf Beschlussfassung über ihren Antrag verletzt.²⁰ Soweit aber Änderungen unterhalb der Schwelle einer eigenen Gesetzesinitiative beschlossen werden, sind sie aus verfassungsrechtlicher Sicht nicht zu beanstanden.

Dieses Ergebnis ist in § 50 Abs. 1 Satz 1 GOLT NW angedeutet, wonach nicht nur der überwiesene Gegenstand, sondern auch mit ihm im Zusammenhang stehende Themen Gegenstand der Ausschussberatung sind. Das einem Ausschuss zustehende Selbstbefassungsrecht in § 50 Abs. 1 Satz 2 GOLT NW ist demgegenüber nicht einschlägig. Zwar kann nach Nr. 3 der Anlage 8 zur GOLT NW auch ein Gesetzentwurf Gegenstand einer Ausschussempfehlung an den Landtag sein. Doch erfolgt eine solche Empfehlung gerade außerhalb eines Gesetzgebungsverfahrens. Will der Landtag den Gesetzesvorschlag des Ausschusses aufgreifen, ist das Gesetz nach Art. 65 LVerf. NW ordnungsgemäß in den Landtag einzubringen.²¹ Erst wenn das Gesetz förmlich eingebracht ist, entsteht eine Verpflichtung, das Gesetz zu beraten.²² Für eine bloße Ausschussempfehlung hingegen kann eine solche Pflicht nicht angenommen werden. Sie kann auch nicht als Gesetzesinitiative aus der Mitte des Landtages nach Art. 65 LVerf. NW umgedeutet werden, da nicht dem Landtag als Organ, sondern nur einzelnen Abgeordnetengruppen ein Initiativrecht zukommt.²³ Der beratende Ausschuss handelt in seinem Beschluss als Organteil und nicht aus der Mitte des Landtages heraus, wie es die Verfassung in Art. 65 LVerf. NW für eine korrekte Gesetzesinitiative aber verlangt.

19 Nach *Dickersbach*, Art. 65 LVerf. NW, Anm. 2a, in: Geller/Kleinrahm, aaO (Fn. 16) (Stand: 30. Juni 1981) ist die ordnungsgemäße Einbringung eines Gesetzes Voraussetzung für ein korrektes Gesetzgebungsverfahren.

20 Vgl. *Günther/Thesling*, Art. 66 LVerf. NW, Rn. 6, in: Heusch/Schönenbroicher, aaO (Fn. 15).

21 Vgl. *Roll*, Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages : Kommentar, Baden-Baden 2001, § 62, Rn. 3.

22 Vgl. *Dickersbach*, Art. 65 LVerf. NW, Anm. 2a, in: Geller/Kleinrahm, aaO (Fn. 16) (Stand: 30. Juni 1981); *Mann*, Art. 65 LVerf. NW, Rn. 25, in: Löwer/Tettinger, aaO (Fn. 14). Von daher ist die Gesetzesinitiative auch ein wichtiges Instrument der Oppositionsarbeit, da so Diskussionen im Plenum stimuliert werden können.

23 Vgl. *Troßmann*, Parlamentsrecht des Deutschen Bundestages, aaO (Fn. 3), § 60, Anm. 7.4.

3.4 „Zusammenhängende Themen“

Aus dem Gesagten ergibt sich, dass die Beschlussempfehlung des Ausschusses im Rahmen eines Gesetzgebungsverfahrens sich allein auf das überwiesene Gesetz und auf Themen, die damit in Zusammenhang stehen, beziehen darf. Die entscheidende Frage ist, wann ein Thema noch im „Zusammenhang“ zu einem eingebrachten Gesetz steht. Ein solcher Zusammenhang ist nicht schon allein dadurch gegeben, dass ein zu änderndes Gesetz bereits Gegenstand des überwiesenen Gesetzentwurfes ist. So sah der Entwurf des Thüringer Bibliotheksrechtsgesetzes eine Änderung des Thüringer Hochschulgesetzes zwar vor,²⁴ gleichwohl war die im Ausschuss geplante Aufsattelung, die ebenfalls das Hochschulgesetz betreffen sollte, unzulässig. Entscheidend war nicht der formale, sondern der inhaltliche Zusammenhang.²⁵ Als erster Punkt ist daher festzuhalten, dass eine Aufsattelung sich in dem durch den überwiesenen Gesetzentwurf eröffneten thematischen Zusammenhang halten muss.

Wie eng aber muss dieser Zusammenhang genau sein? In der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GOBT) wird in § 62 Abs. 1 Satz 2 GOBT ein „unmittelbarer Sachzusammenhang“ gefordert.²⁶ Das Erfordernis der Unmittelbarkeit kann aus Sinn und Zweck der Aufsattelungsbefugnis abgeleitet werden. Letztlich geht es darum, keine verfassungsmäßigen Rechte der am Gesetzgebungsverfahren Beteiligten zu verletzen. Hier kommt insbesondere das Recht der Initianten auf Beratung und Beschluss über ihren Gesetzentwurf als Maßstab in Betracht. Zwar geht mit der Einbringung des Gesetzes die Dispositionsbefugnis über den Text von den Initiativberechtigten auf den Landtag über. Doch darf dies nicht so weit führen, dass der Ausschuss die überwiesene Beratungsmaterie verlässt.²⁷ Das wird dann angenommen, wenn das veränderte Gesetz nicht mehr an den Gesetzge-

24 Vgl. Art. 2 des Thüringer Gesetzes zum Erlass und zur Änderung bibliotheksrechtlicher Vorschriften – Thüringer Bibliotheksrechtsgesetz (ThürBibRG) vom 16. Juli 2008, Fundstelle: GVBl. (Thüringen) 2008, S. 243.

25 Vgl. *Ritzel/Bücker/Schreiner*, Handbuch für die Parlamentarische Praxis, Loseblattausgabe, Neuwied, § 62 GOBT, Anm. 1d [Stand: Juni 2004].

26 Vgl. dazu *Ritzel/Bücker/Schreiner*, Handbuch für die Parlamentarische Praxis, aaO (Fn. 25); *Roll*, Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages, aaO (Fn. 21), § 62 GOBT, Rn. 3; *Troßmann*, Parlamentsrecht des Deutschen Bundestages, aaO (Fn. 3), § 62 GOBT, Anm. 7.2. Das Geschäftsordnungsrecht des Deutschen Bundestages kann in seinen verfassungsrechtlichen Grundlagen auch auf das Geschäftsordnungsrecht des nordrhein-westfälischen Landtages übertragen werden. Allerdings ist zu beachten, dass durch den Bundesrat auf Ebene des Bundes mitunter andere Beteiligungsrechte im Gesetzgebungsverfahren durch die Praxis des Parlaments betroffen sein können.

27 *Mann*, Art. 65 LVerf. NW, Rn. 28, in: Löwer/Tettinger, aaO (Fn. 14) sieht hier einen Verstoß gegen das Gebot der Ausschussverselbstständigung.

bungszielen und am Gesetzgebungsgrund der ursprünglichen Vorlage orientiert ist.²⁸

Entscheidend ist also, ob der durch Aufsattelung in der Beschlussempfehlung des Ausschusses veränderte Gesetzentwurf noch der Entwurf der Initianten ist oder nicht vielmehr ein aliud. Das ist nicht nur dann der Fall, wenn der Landtag mit der Annahme des geänderten Gesetzentwurfes einer – auch impliziten – Entscheidung über den ursprünglichen Antrag ausweicht,²⁹ sondern auch dann, wenn die Änderungen über die ursprünglichen Gesetzgebungsziele des Entwurfes hinausgehen.³⁰

3.5 Konsequenz unzulässiger Aufsattelung

Welche Konsequenz hat eine unzulässige Aufsattelung? Wird ein auf Grundlage einer fehlerhaften Beschlussempfehlung des beratenden Ausschusses verabschiedetes Gesetz verfassungswidrig und damit angreifbar? Grundsätzlich gilt ja, dass Verstöße gegen bloßes Geschäftsordnungsrecht für die Rechtmäßigkeit eines Gesetzesbeschlusses unbeachtlich sind. Dass der Ausschuss also in seiner Beschlussempfehlung den Zusammenhang mit dem überwiesenen Thema verlässt, ist daher zunächst unproblematisch. Verfassungswidrig ist ein Gesetz erst dann, wenn ein evidenter Verstoß gegen Verfassungsrecht vorliegt. Denkbar ist hier ein Verstoß gegen die Bestimmungen über die Gesetzesinitiative in Art. 65 LVerf. NW, wenn der Landtag ein Gesetz beschließt, das den thematischen Zusammenhang mit dem eingebrachten Gesetzentwurf verlässt. Insoweit fehlte es an einem ordnungsgemäß eingebrachten Gesetz. Allerdings fordert Art. 66 Satz 1 LVerf. NW für einen wirksamen Gesetzesbeschluss nur, dass das Gesetz vom Landtag beschlossen wurde.

Mängel in der Gesetzesinitiative sollen nach einer Meinung unbeachtlich sein.³¹ Danach ist allenfalls eine Organklage der betroffenen Parlamentarier nach Art 75 Nr. 2 LVerf. NW gegen eine unzulässige Aufsattelung denkbar. Im laufenden Gesetzgebungsverfahren kann diese Organklage politisch sinnvoll sein, auf die Wirksamkeit des Gesetzesbeschlusses durch den Landtag hätte sie aber keinen Einfluss.³²

28 Vgl. *Dach*, Das Ausschussverfahren nach der Geschäftsordnung und in der Praxis, aaO (Fn. 13), § 40, Rn. 72; *Roll* Geschäftsordnungspraxis im 10. Deutschen Bundestag, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 17 (1986), S. 322.

29 Vgl. *Günther/Thesling*, Art. 66 LVerf. NW, Rn. 6, in: Heusch/Schönenbroicher, aaO (Fn. 15).

30 Vgl. *Schürmann*, Grundlagen und Prinzipien des legislatorischen Einleitungsverfahrens nach dem Grundgesetz, aaO (Fn. 11), S. 146 f.

31 Vgl. *Günther/Thesling*, Art. 66 LVerf. NW, Rn. 7, in: Heusch/Schönenbroicher, aaO (Fn. 15). A.A. wohl *Mann*, Art. 66 LVerf. NW, Rn. 23, in: Löwer/Tettinger, aaO (Fn. 14).

32 Vgl. *Heusch*, Art. 75 LVerf. NW, Rn. 34, in: Heusch/Schönenbroicher, aaO (Fn. 15); *Sodan/Ziekow*, Grundkurs Öffentliches Recht, 3. Aufl., München 2008, § 50, Rn. 10 m.w.N.

Eine andere, wohl vorherrschende Ansicht misst dem verfassungsrechtlichen Zusammenhang von korrekter Gesetzesinitiative und verabschiedetem Gesetz eine höhere Bedeutung zu und nimmt bei einem unzulässigen Aufsatteln einen Verfassungsverstoß an.³³ Dieser Verstoß sei auch evident und könne in den Fällen, in denen der Gang des Gesetzgebungsverfahrens bei ordnungsgemäßer Einbringung ein anderer gewesen wäre, auch zu einer Verfassungswidrigkeit des verabschiedeten Gesetzes selbst führen.³⁴

4. Pflichtexemplarrecht und Kulturbildungsgesetz als zulässige Aufsattelung?

Vor dem Hintergrund der soeben dargestellten Rechtslage sind in den weiteren Beratungen zum Bibliotheksgesetz Nordrhein-Westfalen weitgehende Veränderungen an der überwiesenen Vorlage nur bedingt möglich.

4.1 Aufnahme des Pflichtexemplarrechts

Eine Integration des Pflichtexemplarrechts ist zulässig, weil es in einem sachlichen Zusammenhang zur Normierung der Aufgaben der Landesbibliothek in § 4 des Gesetzentwurfes steht und weil die Gesetzesbegründung ausdrücklich auf das Pflichtexemplargesetz Bezug nimmt. Dagegen spricht nicht, dass die fragliche Materie derzeit in einem separaten Gesetz geregelt ist und eine Novelle eben dieses Gesetzes der Hintergrund der mit großer Mehrheit beschlossenen Verlängerung der Geltungsdauer des Pflichtexemplargesetzes am Ende der letzten Legislaturperiode war.³⁵ Es kommt für den Sachzusammenhang nicht darauf an, ob eine Materie im gleichen Gesetz normiert ist oder nicht, sondern ob sie inhaltlich mit dem überwiesenen Thema im Zusammenhang steht. Dieser Zusammenhang wird dadurch unterstrichen, dass die Funktion der Universitätsbibliotheken in Bonn, Düsseldorf und Münster als Landesbibliotheken in § 4 des Gesetzentwurfes die Regelung von § 2 Pflichtexemplargesetz wiederholt. Überdies wird in § 8 Abs. 2 des Entwurfes explizit auf das Pflichtexemplargesetz verwiesen. Es ist durch eine mögliche Aufsattelung auch keine Verkürzung der Beteiligungsrechte weiterer Ausschüsse zu befürchten, da die Materie des Pflichtexemplarrechts in der letzten Legislaturperiode allein im Kulturausschuss beraten wurde und eine Erweiterung

33 So ausdrücklich *Bryde*, Geheimgesetzgebung : zum Zustandekommen des Justizmitteilungsgesetzes und Gesetzes zur Änderung kostenrechtlicher Vorschriften und anderer Gesetze, in: JZ 53 (1998), S. 117, vgl. zudem NdsStGHE 2, 138; *Jekewitz*, Art. 77 GG, Rn. 6, in: AlternativKommentar zum Grundgesetz, 2. Aufl. Neuwied 1989; *Masing*, Art. 77 GG, Rn. 33, in: vonMangoldt/Klein/Starck, aaO (Fn. 11).

34 So *Bryde*, aaO (Fn. 33), in: JZ 53 (1998), S. 119 f.

35 Vgl. die Stellungnahme von Minister *Linssen* (CDU) in Anlage 3 zu TOP 8 – Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Ablieferung von Pflichtexemplaren (Pflichtexemplargesetz) – zu Protokoll gegebene Rede, in: PIPr. (Nordrhein-Westfalen) 14/137, S. 15993.

des Bibliotheksgesetzes um die Pflichtexemplarvorschriften ebenfalls dort erfolgen würde.³⁶ Eine Integration des Pflichtexemplarrechts hielt sich schließlich auch in der Zielsetzung der ursprünglichen Gesetzesvorlage, die ja eine umfassende Regelung des gesamten Bibliotheksrechts auch und gerade in seinen juristisch notwendigen Bereichen anstrebt.³⁷ Eine Aufsattelung des Bibliotheksgesetzes durch das Pflichtexemplarrecht ist bloß eine Vertiefung der überwiesenen Materie und daher im Rahmen der laufenden Ausschussberatungen ohne eine neuerliche Gesetzesinitiative zulässig.

4.2. Umgestaltung in ein Kulturbildungsgesetz

Die Weiterentwicklung des eingebrachten Bibliotheksgesetzes hin zu einem Gesetz zur Förderung der kulturellen Bildung im Rahmen der Ausschussberatungen erscheint hingegen fraglich. Die Einbeziehung von Theatern, Museen, Musik- und Jugendkunstschulen in das Gesetzgebungsverfahren geht doch sehr über das eingebrachte Gesetz hinaus, zumal die einbringende Fraktion sich in der Ersten Lesung ausdrücklich gegen ein Kulturbildungsgesetz ausgesprochen hat.³⁸

Mit der Einbringung des Gesetzentwurfes hat sie allerdings die Dispositionsbefugnis über den Text verloren. Ein Kulturbildungsgesetz könnte daher ein zulässiges Beratungsergebnis sein, zumal es die von der CDU intendierte gesetzliche Regelung der Bibliotheken mit umfasste. Ein thematischer Zusammenhang wäre gegeben. Mit der Annahme eines Kulturbildungsgesetzes durch den Landtag wäre auch kein aliud beschlossen, denn der Landtag hätte dadurch zugleich über den Antrag der CDU über die gesetzliche Regelung der Bibliotheken mitentschieden, in gewisser Hinsicht sogar positiv durch Aufnahme der Bibliotheken in ein Kulturbildungsgesetz.

Gleichwohl verfehlte ein solches Gesetz die Intention des eingebrachten Gesetzentwurfes. Angestrebt wird eine umfassende gesetzliche Regelung des nordrhein-westfälischen Bibliothekswesens insgesamt unter Einbeziehung der Hochschulbibliotheken und der landesbibliothekarischen Aufgaben und nicht bloß die Normierung von Kultureinrichtungen in kommunaler Trägerschaft.³⁹

Ein Kulturbildungsgesetz als Beschlussempfehlung stellt sich vor diesem Hintergrund nicht als eine Umgestaltung des eingebrachten Gesetzes, sondern als eine neue Gesetzesinitiative dar. Würde dieses Gesetz vom Landtag angenommen, so

36 Vgl. die Ausschussüberweisung in der Ersten Lesung in PIPr. (Nordrhein-Westfalen) 14/137, S. 15984.

37 Das kommt insbesondere in §§ 7 und 8 des Gesetzentwurfes gut zum Ausdruck.

38 Vgl. Abg. Monika Brunert-Jetter (CDU), in: PIPr. (Nordrhein-Westfalen) 15/13, S. 959: „... warum ein Gesetz zur kulturellen Bildung eindeutig nicht der richtige Weg wäre.“

39 Vgl. nur die Problembeschreibung in LT-Drs. (Nordrhein-Westfalen) 15/474, S. 1.

wäre dies ein Verstoß gegen Art. 65 LVerf. NW. Der Landtag hätte ein Gesetz verabschiedet, dass nicht eingebracht worden ist. Dieser Verstoß wäre auch kein im Ergebnis unbeachtlicher Verfahrensfehler, da nicht auszuschließen ist, dass bei einer regulären Gesetzesinitiative für ein Kulturbildungsgesetz das Gesetzgebungsverfahren einen anderen Gang genommen hätte. Das gilt umso mehr, als im gegenwärtigen nordrhein-westfälischen Landtag keine klaren Mehrheiten vorhanden sind. In der Ersten Lesung zum Bibliotheksgesetz haben nur die Fraktionen der Grünen und der SPD Sympathie für ein Kulturbildungsgesetz erkennen lassen. Die CDU-Fraktion hat dieses Gesetz jedenfalls für den Bibliotheksbereich abgelehnt. Die Fraktionen der FDP und der LINKEN haben sich für ein Bibliotheksgesetz ausgesprochen, zu einem Kulturbildungsgesetz aber nichts gesagt, obwohl die Vertreter beider Fraktionen nach den Redebeiträgen der Koalitionsfraktionen ihre Stellungnahmen abgegeben haben. Es ist daher durchaus denkbar, dass ein Kulturbildungsgesetz unter Einbeziehung der öffentlichen Bibliotheken die für eine Ausschussüberweisung notwendige Mehrheit nicht erreicht hätte.

Nach alledem wäre ein Aufsatteln des Bibliotheksgesetzes hin zu einem Gesetz zur Förderung der kulturellen Bildung eine unzulässige Denaturierung des eingebrachten Gesetzentwurfes.⁴⁰ Ein auf diesem Wege verabschiedetes Gesetz ist verfassungsrechtlich angreifbar, da es nicht ordnungsgemäß eingebracht wurde.

5. Ergebnis

Eine Erweiterung des von der CDU in den Landtag eingebrachten Bibliotheksgesetzes um die Vorschriften über das Pflichtexemplarrecht steht in einem Sachzusammenhang mit dem eingebrachten Gesetz und stellt eine zulässige Aufsattelung dar. Ein Gesetzesbeschluss des Landtages, der einer entsprechenden Beschlussempfehlung des federführenden Kulturausschusses folgte, wäre verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Die Umgestaltung des eingebrachten Bibliotheksgesetzes aber in ein Gesetz zur Förderung der kulturellen Bildung ist verfassungsrechtlichen Bedenken ausgesetzt. Soll ein solches Gesetz vom Landtag verabschiedet werden, muss ein entsprechender Gesetzentwurf nach Maßgabe von Art. 65 LVerf. NW in den Landtag eingebracht werden.

40 Der treffende Ausdruck „Denaturierung“ findet sich bei *Schürmann*, Grundlagen und Prinzipien des legislatorischen Einleitungsverfahrens nach dem Grundgesetz, aaO (Fn. 11), S. 141.