



Ausarbeitung

Parlamentarische Beratungsfülle und öffentliche Debatte

Eine Übersicht über die Regelungen zur Beratungseffizienz in den Bundesländern



Parlamentarische Beratungsfülle und öffentliche Debatte

Eine Übersicht über die Regelungen zur Beratungseffizienz in den Bundesländern

Verfasser/in:

[REDACTED]
[REDACTED]

Aktenzeichen:

WD 3 - 3000 - 227/13

Abschluss der Arbeit:

30. Januar 2013;

aktualisierte Fassung vom 5. Februar 2014: Ergänzung Hessen

Fachbereich:

WD 3: Verfassung und Verwaltung

Telefon:

[REDACTED]

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Überblick über die Regelungen in den Bundesländern	6
2.1.	Vereinfachte Überweisungsverfahren und sonstige plenumsentlastende Zuleitungen	6
2.1.1.	Überweisung durch das Plenum ohne Beratung	6
2.1.2.	Überweisung durch die Präsidentin/den Präsidenten	6
2.1.3.	Fiktion der Überweisung oder vollständiger Verzicht auf Überweisung	7
2.2.	Straffung der Plenarberatungen	8
2.2.1.	Behandlung von Gesetzentwürfen in zwei Lesungen	8
2.2.2.	Zeitliche Begrenzung der Plenarsitzungen	8
2.2.3.	Zusammenfassung von Tagesordnungspunkten	9
2.2.4.	Begrenzung der Redezeit für die Beratung des Tagesordnungspunktes	9
2.2.5.	Reden zu Protokoll	10
2.2.6.	Sammellisten – Ohne-Debatte-Punkte	10
2.3.	Entlastung des Plenums durch die Ausschüsse	11
2.3.1.	Öffentliche Ausschussberatungen	11
2.3.2.	Plenumsbeschlussersetzende Beschlüsse	12

1. Einleitung

Art. 42 Abs. 1 S. 1 Grundgesetz (GG) sieht vor, dass der Bundestag öffentlich verhandelt. Dieser **Grundsatz der öffentlichen Debatte** im Plenum ist Ausdruck des Demokratieprinzips.¹ Für die Ausschüsse unterliegt die Entscheidung über die Öffentlichkeit der Geschäftsordnungsautonomie (Art. 40 GG) vorbehaltlich anderer verfassungs- oder einfachrechtlicher Regelungen. Das Gebot der öffentlichen Debatte steht in einem Spannungsverhältnis zur **Fülle der zu beratenden parlamentarischen Initiativen**. Vor diesem Hintergrund sehen die Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GOBT) und weitere Rechtsgrundlagen, wie z. B. Ältestenratsbeschlüsse, Bestimmungen vor, die die **Effizienz der parlamentarischen Beratungen** steigern sollen. Das Grundgesetz selbst enthält hierzu keine Aussagen.

In Bezug auf den **Deutschen Bundestag** sind insbesondere **folgende Regelungen**² der GOBT zu nennen: Es können **gemeinsame Beratungen** zu gleichartigen oder im Sachzusammenhang stehenden Verhandlungsgegenständen durchgeführt werden (§ 24 GOBT). So besteht die Möglichkeit, verschiedene Vorlagen als Unterpunkte eines Tagesordnungspunktes in einer Debatte abzuarbeiten.³ Des Weiteren ist die **Rededauer** über einen Verhandlungsgegenstand begrenzt. Die Dauer der Redezeit wird auf Vorschlag des Ältestenrates vom Bundestag festgelegt. Üblicherweise wird die Gesamtdauer der Debatte zu einem Tagesordnungspunkt vereinbart.⁴ Die Redezeit jeder Fraktion wird zu Beginn der Wahlperiode vom Ältestenrat nach einem bestimmten Schlüssel verteilt (sog. **Berliner Stunde**). Außerdem gibt es in Abweichung von § 33 S. 1 GOBT, der bestimmt, dass Reden grundsätzlich in freiem Vortrag zu halten sind, die Praxis, **Reden zu Protokoll** zu geben, wobei dies eine Abweichung von der Geschäftsordnung darstellt, die einen Beschluss nach § 126 GOBT erfordert.⁵

Außerdem können **öffentliche Ausschussberatungen** (§ 69 Abs. 1 S. 2 GOBT) oder **erweiterte öffentliche Ausschussberatungen** (§ 69a GOBT) durchgeführt werden. Diese von dem Grundsatz der nichtöffentlichen Beratung abweichenden Formen der Erörterung von Initiativen in den Ausschüssen verfolgen das Ziel, das Plenum zu entlasten, in dem eine weitere Plenardebatte wegen der öffentlichen Beratung im Ausschuss entbehrlich wird.⁶

Im Gegensatz zu Gesetzentwürfen, für die nach der Geschäftsordnung drei Beratungen vorgesehen sind, werden **Anträge und sonstige Vorlagen** grundsätzlich **in einer Beratung** behandelt (§ 78 Abs. 1 GOBT). Für **Anträge** ist vorgesehen, dass sie **ohne Aussprache an einen Ausschuss überwiesen** werden können (§ 78 Abs. 2 S. 1 GOBT).

1 Pieroth, in: Jarass/Pieroth, GG, 12. Aufl., 2012, Art. 42 Rn. 1.

2 Die Sonderproblematik des Fragerechts (siehe hierzu auch: [REDACTED], Parlamentarisches Frage- und Zitierrecht der Landtage, Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Ausarbeitung WD 3 – 3000 – 042/10) und der Behandlung von Petitionen wird nachfolgend nicht erörtert.

3 Roll, Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages, 1. Aufl., 2001, § 24 Rn. 1.

4 Roll, § 35 Rn. 2.

5 Roll, § 35 Rn. 3.

6 BT-Drs. 13/2342, S. 8.

Bei **Gesetzentwürfen** gilt in den Beratungen für die **Aussprache**: In der ersten und zweiten Beratung findet eine allgemeine Aussprache statt, sofern dies vom Ältestenrat empfohlen oder von einer Fraktion bzw. 5 % der Abgeordneten verlangt wird (§ 79 Abs. 1 S. 1 GOBT und § 81 Abs. 1 S. 1 GOBT). Die Durchführung einer Aussprache entspricht auch der parlamentarischen Übung. Allerdings ist in bestimmten Fällen die erste Beratung bereits nach der Geschäftsordnung nicht vorgesehen, z. B. Ergänzungsvorlagen zu Haushaltsvorlagen (§ 95 Abs. 1 S. 4 GOBT).

In der Praxis wird in der Regel **keine Einzelaussprache über jede Bestimmung** durchgeführt, wie dies § 81 Abs. 2 GOBT **in der zweiten Beratung** vorsieht.⁷ Die Geschäftsordnung stellt zur Strafung der Abläufe im Plenum⁸ die **dritte Beratung** unter die weitere Voraussetzung, dass in der ersten und zweiten Beratung keine allgemeine Aussprache stattgefunden hat (§ 84 S. 2 GOBT).

Plenumsentlastend sind zudem **vereinfachte Überweisungsbestimmungen für Berichte und Materialien zur Unterrichtung** (§ 75 Abs. 1e) GOBT). Diese können **vom Präsidenten**, ohne sie auf die Tagesordnung zu setzen, nach Vereinbarung im Ältestenrat einem Ausschuss überwiesen werden (§ 80 Abs. 3 S. 2 GOBT). Eine Berichterstattung an den Bundestag erfolgt nur, wenn der Ausschuss einen Beschluss über eine Kenntnisnahme hinaus fasst (§ 80 Abs. 3 S. 2 GOBT). Eine unmittelbare Überweisung an die Ausschüsse kennt die Geschäftsordnung auch noch in **weiteren Fällen**, so z. B. in § 93 Abs. 5 GOBT für **Unionsvorlagen**, die vom Präsidenten im Benehmen mit den Fraktionen an die zuständigen Ausschüsse überwiesen werden.⁹

Außerdem besteht generell die Möglichkeit, Vorlagen im vereinfachten Verfahren in einem Tagesordnungspunkt zusammenzufassen, über deren Überweisung in einer Abstimmung insgesamt ohne Aussprache im Plenum abgestimmt wird (§ 80 Abs. 4 GOBT). Es gibt zudem die parlamentarische Übung, diese Überweisungen ohne Aussprache und die abschließende Beratung von Vorlagen ohne Aussprache (2. und 3. Lesung sowie Schlussabstimmung) in einem Tagesordnungspunkt als sog. **Ohne-Debatte-Punkte** zusammenzufassen.

Abschließend sei noch auf die an bestimmte Voraussetzungen geknüpfte Möglichkeit der **plenarbeschlussersetzenden Stellungnahme** des EU-Ausschusses (§ 93b GOBT) hingewiesen.

Parlamentsrechtliche Regelungen der 16 Bundesländer mit vergleichbarer Zielrichtung werden nachfolgend skizziert (2.) und in einer tabellarischen Übersicht (**Anlage**) zusammengefasst. Die Angaben beruhen auf einer Auswertung der Landesverfassungen und Geschäftsordnungen der Landesparlamente sowie ergänzenden Informationen zur Parlamentspraxis, die auf der Basis einer Abfrage der Landesparlamente zusammengetragen wurden.

7 Roll, § 81 Rn. 3.

8 Roll, § 84 Rn. 2.

9 Siehe weitere Beispiele vereinfachter Überweisung bei Roll, § 80 Rn. 4.

2. Überblick über die Regelungen in den Bundesländern

Das Ergebnis der Auswertung der Landesverfassungen und Geschäftsordnungen der Landtage der 16 Bundesländer sowie der Landtagsabfrage wird nachfolgend skizziert. Dabei ist festzuhalten, dass sich die Effizienzregelungen danach kategorisieren lassen, ob sie

- die vereinfachte Überweisung von Vorlagen und sonstige plenumsentlastende Zuleitungen,
- die Straffung der Plenarberatungen oder
- die Entlastung des Plenums durch die Ausschüsse

betreffen.

2.1. Vereinfachte Überweisungsverfahren und sonstige plenumsentlastende Zuleitungen

Alle Geschäftsordnungen der Landtage enthalten **vereinfachte Überweisungsvorschriften**, die das Plenum entlasten. Mitunter wird auch hierauf verzichtet, und es werden andere Verfahren der Zuleitung gewählt.

2.1.1. Überweisung durch das Plenum ohne Beratung

Vorgesehen ist beispielsweise gemäß § 39 Abs. 2 GO-AbgH Berlin die Möglichkeit, Anträge, die keinen Gesetzentwurf enthalten, durch **das Plenum ohne Beratung** sogleich **an einen Ausschuss** zu überweisen, wenn dem keine Fraktion widerspricht. Eine ähnliche Regelung findet sich in Mecklenburg-Vorpommern (§ 56 Abs. 3 GO-LT MV) und Nordrhein-Westfalen (§ 82 Abs. 2 b) GO-LT NRW).

2.1.2. Überweisung durch die Präsidentin/den Präsidenten

Häufig sind auch vereinfachte **Überweisungen durch die Präsidentin oder den Präsidenten** des Landtages möglich. Dabei sind es vor allem **Unterrichtungen**, die in dieser Weise vereinfacht überwiesen werden können (so etwa im Benehmen mit dem Ältestenrat gemäß § 59 S. 2 GO-LT MV). In Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen besteht beispielsweise die Möglichkeit, dass der Präsident **Regierungsvorlagen**, die **keiner parlamentarischen Beschlussfassung** bedürfen (z. B. Denkschriften), ohne Aufsetzung auf die Tagesordnung an einen Ausschuss überweist (§ 44 Abs. 1 S. 1 GO-LT BaWü (mit Zustimmung des Landtags) und § 32 Abs. 8 GO-LT NRW). Gleiches gilt für **Berichte des Rechnungshofes** und des **Landesdatenschutzbeauftragten** (§ 44 Abs. 1 S. 2 GO-LT BaWü). Eine ähnliche Regelung gibt es in Hessen (§ 33 Abs. 1 GO-LT Hess), Sachsen (§ 17 Abs. 1 und 2 GO-LT Sachs) und Sachsen-Anhalt (§ 40 Abs. 1 GO-LT SachsAnh), wobei in Sachsen eine unmittelbare Ausschussüberweisung durch den Präsidenten auch bei Rechtsetzungsverfahren der EU im Rahmen des **Subsidiaritätsfrühwarnsystems** erfolgt (§ 17 Abs. 4 GO-LT Sachs). Die unmittelbare Überweisung von Frühwarndokumenten kennt auch Thüringen (§ 54b Abs. 1 GO-LT Thür). Manchmal werden ebenso **bestimmte Haushaltsvorlagen** direkt durch den Präsidenten an den zuständigen Ausschuss überwiesen (z. B. Nachtragshaushaltsvorlagen: § 47a GO-LT BaWü; § 45 Abs. 1 GO-LT Sachs).

Manche Geschäftsordnungen sehen generell vor, dass **Anträge ohne Gesetzentwurf, selbständige Anträge** bzw. **Anträge** vom Präsidenten an den zuständigen Ausschuss überwiesen werden (§ 59 Abs. 6 GO-LT Bay, § 39 Abs. 2 S. 1 GO-LT Nds und § 52 Abs. 2 GO-LT Sachs (hier: im Benehmen

mit dem Antragssteller)). Sofern der Antragssteller nicht widerspricht, überweist der Präsident in Sachsen auch **Gesetzentwürfe und Staatsverträge** sogleich an einen Ausschuss; damit entfällt die erste Beratung (§ 43 Abs. 1 GO-LT Sachs).

In Rheinland-Pfalz gibt es zusätzlich zu einer Regelung in der Geschäftsordnung betreffend die vereinfachte Überweisung von Unterrichtungen durch die Landesregierung (§ 65 GO-LT RhPf) eine **ergänzende Vereinbarung** als Anhang zur GO.

Mitunter ist die vereinfachte unmittelbare Ausschussüberweisung auch **bei erwünschter beschleunigter Erledigung** von Vorlagen möglich, bevor diese auf der Tagesordnung des Plenums stehen und beraten werden; die Zustimmung des Plenums ist in der nächsten Sitzung einzuholen (§ 32 Abs. 4 GO-AbgH Berlin). Eine vergleichbare Regelung zur Überweisung von Vorlagen zur beschleunigten Erledigung findet sich auch in Thüringen (§ 52 Abs. 2 GO-LT Thür). Eine Überweisung durch die Präsidentin oder den Präsidenten des Landtages „im Vorwege“ direkt an einen Ausschuss ist auch in Hamburg möglich, wo eine nachrichtliche Mitteilung am Ende der nächsten Bürgerschaftssitzung erforderlich ist (§ 53 Abs. 1 S. 1 GO-Bürgerschaft HH).

2.1.3. Fiktion der Überweisung oder vollständiger Verzicht auf Überweisung

In Niedersachsen wird die **Überweisung von Unterrichtungen** der Landesregierung **über EU-Vorhaben fingiert**: Sie gelten als dem Ausschuss für Bundes- und Europaangelegenheiten und Medien und dem fachlich zuständigen Ausschuss überwiesen; sie werden in einer Sammelübersicht zusammengestellt und verteilt (§ 62a Abs. 1 u. 2 GO-LT Nds). Die Überweisungsfiktion sieht die Geschäftsordnung des Landtages von Sachsen-Anhalt ebenfalls für bestimmte Informationsvorlagen (z. B. über die Vorbereitung von Gesetzen, den geplanten Abschluss von Staatsverträgen, Bundesratsangelegenheiten, Verwaltungsabkommen) vor; sie werden in einem eingeschränkt zugänglichen netzgestützten Informationsangebot bereitgestellt (§ 54a Abs. 2 GO-LT SachsAnh).

Zum Teil wird **vollständig auf eine Ausschussüberweisung von Gesetzentwürfen verzichtet**, was letztlich auch die abschließende Behandlung von Vorlagen durch das Plenum beschleunigt. So kann nach § 14 Abs. 1 GO-LT Hessen der Landtag auf Antrag beschließen, einen **Gesetzentwurf ohne Überweisung an einen Ausschuss** anzunehmen, abzulehnen oder für erledigt zu erklären.

Manche Dokumente werden - ohne Überweisung - **lediglich bekanntgegeben**: In Berlin werden z. B. Vorlagen zur **Kenntnisnahme über Rechtsverordnungen** vom Präsidenten nach Eingang allen Fraktionen zugestellt; mit der jeweils nächsten Tagesordnung erhält jedes Mitglied des Abgeordnetenhauses eine Übersicht der inzwischen eingegangenen Vorlagen (§ 32 Abs. 5 S. 1 GO-AbgH Berlin). Nur auf Antrag findet eine Ausschussüberweisung statt (§ 32 Abs. 5 S. 2 GO-AbgH Berlin). **Alle übrigen Vorlagen zur Kenntnisnahme** werden nicht auf die Tagesordnung gesetzt und nur bekannt gegeben; auf Antrag findet allerdings eine Besprechung im Plenum oder Ausschuss statt (§ 32 Abs. 6 GO-AbgH Berlin). **Vorlagen zur Kenntnisnahme über Staatsverträge** werden den Mitgliedern des Abgeordnetenhauses zugestellt; die Kenntnisnahme wird hier fingiert, wenn kein Antrag auf Ausschussüberweisung gestellt wurde oder wenn zwei ordentliche Ausschusssitzungen nach Überweisung stattgefunden haben (§ 32 Abs. 7 GO-AbgH Berlin).

In Mecklenburg-Vorpommern werden **Unterrichtungen**, sofern keine Aufsetzung auf die Tagesordnung verlangt wird und auch nach Ausschussüberweisung keine Beschlussempfehlung ange-

kündigt ist, nur **in einer amtlichen Mitteilung veröffentlicht**; die **Unterrichtung gilt** in diesen Fällen mit Datum der Veröffentlichung der amtlichen Mitteilung **als erledigt** (§ 60 GO-LT MV).

2.2. Straffung der Plenarberatungen

2.2.1. Behandlung von Gesetzentwürfen in zwei Lesungen

Im Gegensatz zum Bundestag sehen alle Landtage mit Ausnahme des Saarlands (§ 36 GO-LT Saarl) im **Grundsatz** nur **zwei Lesungen für die Behandlung von Gesetzentwürfen** vor. In der Praxis werden auch im Saarland Gesetzesvorlagen regelmäßig in zwei Lesungen verabschiedet.

In einigen Bundesländern ist eine **dritte Lesung** für Gesetze zur **Änderung der Verfassung** ausdrücklich vorgeschrieben: Baden-Württemberg (§ 42 Abs. 1 S. 1 GO-LT BaWü), Brandenburg (§ 42 Abs. 3 GO-LT BRB), Bremen (§ 32 Abs. 3 S. 1 GO-Bürgerschaft Bremen), Hessen (§ 12 Abs. 2 Nr. 2 GO-LT Hess), Nordrhein-Westfalen (§ 78 Abs. 1 S. 1 GO-LT NRW), Rheinland-Pfalz (§ 52 Abs. 1 S. 1 GO-LT RhPf), Sachsen-Anhalt (§ 25 S. 2 GO-LT SachsAnh), Thüringen (§ 55 Abs. 1 GO-LT Thür). Gleiches gilt für **Entwürfe zum Haushaltsgesetz** in: Baden-Württemberg (§ 42 Abs. 1 S. 1 GO-LT BaWü), Brandenburg (§ 42 Abs. 3 GO-LT BRB), Hessen (§ 12 Abs. 2 Nr. 1 GO-LT Hess) und Nordrhein-Westfalen (§ 78 Abs. 1 S. 1 GO-LT NRW). Fast alle Geschäftsordnungen sehen jedoch die **Möglichkeit** vor, eine **dritte Beratung** auch für alle anderen Gegenstände **zu beantragen**. Schleswig-Holstein machte in der Praxis laut Auskunft des Landtages hiervon allerdings bislang nur zweimal Gebrauch. Bremen, Hamburg und Sachsen besitzen keine derartige Regelung.

In der **ersten Lesung** beschränkt sich die **Aussprache** nach den Geschäftsordnungen aller Landtage auf die **Grundsätze des Gesetzentwurfs**. In Bayern findet selbst diese Aussprache in der ersten Lesung nur statt, wenn sie vorab von einer Fraktion oder der Staatsregierung beantragt wurde (§ 51 Abs. 2 S. 1 GO-LT Bay). In Sachsen erfolgt sie nur auf Empfehlung des Präsidiums (§ 44 Abs. 1 S. 1 GO-LT Sachs). In der Parlamentspraxis Niedersachsens kommt es vor, dass Beratungsgegenstände, die zur ersten Beratung auf die Tagesordnung gesetzt wurden, aus zeitlichen Gründen im Einvernehmen der Fraktionen ohne Aussprache direkt an die Ausschüsse überwiesen werden. In einigen Ländern, wie beispielsweise in Berlin (§ 33 Abs. 1 S. 3 GO-AbgH Berlin) und Bremen (§ 36 Abs. 4 GO-Bürgerschaft Bremen), findet auch in der **zweiten Lesung** eine **allgemeine Beratung nur auf Beschluss** statt. In der Praxis wird auch in Niedersachsen auf eine Aussprache in der zweiten Beratung verzichtet, wenn die Fraktionen hierfür keine Notwendigkeit sehen. Ebenso werden in Mecklenburg-Vorpommern in der Praxis im Ältestenrat Vereinbarungen getroffen, nach denen bei der ersten und zweiten Lesung einzelner Gesetzentwürfe auf eine Aussprache verzichtet werden kann.

2.2.2. Zeitliche Begrenzung der Plenarsitzungen

In Ländern wie Berlin und Sachsen sollen die Plenarsitzungen **laut Geschäftsordnung ausdrücklich zeitlich auf einen bestimmten Rahmen begrenzt** sein (§ 56 Abs. 3 GO-AbgH Berlin: „...nicht länger als sieben Stunden...“; § 79 Abs. 1 S. 2 GO-LT Sachs: „...um 10.00 Uhr beginnen und nicht über 21.00 Uhr ausgedehnt werden.“).

2.2.3. Zusammenfassung von Tagesordnungspunkten

Zur Straffung der Plenardebatte sehen die Geschäftsordnungen in vielen Bundesländern auch ausdrücklich die Möglichkeit vor, **Tagesordnungspunkte zusammen zu beraten**: Bayern (§ 101 Abs. 3 GO-LT Bay), Bremen (§ 20 GO-Bürgerschaft Bremen), Hessen (§ 64 Abs. 2 GO-LT Hess), Mecklenburg-Vorpommern (§ 74 Nr. 3 GO-LT MV), Niedersachsen (§ 66 Abs. 1 Nr. 3 GO-LT Nds), Nordrhein-Westfalen (§ 20 Abs. 2 GO-LT NRW), Rheinland-Pfalz (§ 23 Abs. 1 Nr. 3 GO-LT RhPf), Saarland (§ 29 Abs. 3 GO-LT Saarl), Sachsen (§ 79 Abs. 5 GO-LT Sachs), Schleswig-Holstein (§ 51 Abs. 1 S. 1 GO-LT SH) und Thüringen (§ 22 Abs. 1 Nr. 1 GO-LT Thür). In Brandenburg beispielsweise geschieht dies in der Praxis auch ohne explizite Regelung in der Geschäftsordnung.

2.2.4. Begrenzung der Redezeit für die Beratung des Tagesordnungspunktes

Alle Geschäftsordnungen der Landtage enthalten Vorschriften zur **Begrenzung der Redezeiten**¹⁰ in den Plenardebatten. Die Begrenzungen sind unterschiedlich detailliert geregelt:

Einige Länder stellen nur eine **Grundregel in der Geschäftsordnung** auf und/oder regeln die Details durch Beschluss des **Ältestenrates, des Präsidiums oder des Landtags**: Baden-Württemberg (§ 83a Abs. 1 GO-LT BaWü), Niedersachsen (§ 71 Abs. 1 GO-LT Nds), Nordrhein-Westfalen (§ 33 Abs. 1 GO-LT NRW), Rheinland-Pfalz (§ 30 GO-LT RhPf), Saarland (§ 44 Abs. 1 GO-LT Saarl), Sachsen (§ 78 Abs. 1 GO-LT Sachs) und Sachsen-Anhalt (§ 62 GO-LT Sachs).

Andere Länder haben **detaillierte Regelungen in ihre Geschäftsordnung** oder **in Anlagen zur Geschäftsordnung** aufgenommen: Bayern (§ 107 Abs. 1 i.V.m. Anlage 1 GO-LT Bay), Berlin (§ 64 GO-AbgH Berlin), Brandenburg (§ 28 Abs. 1 S. 2 i.V.m. Anlage 1 GO-LT BRB), Bremen (§ 45 GO-Bürgerschaft Bremen), Hamburg (§ 42 Abs. 1 i.V.m. Anlage 2 GO-Bürgerschaft HH), Hessen (§ 72 Abs. 1 i.V.m. Anlage 1 GO-LT Hess), Mecklenburg-Vorpommern (§ 84 i.V.m. Anlage 6 GO-LT MV), Schleswig-Holstein (§ 56 Abs. 2 GO-LT SH) und Thüringen (§ 29 GO-LT Thür).

Inhaltlich lässt sich ein Unterschied der Grundregelungen bei der Berücksichtigung der Stärke der Fraktionen erkennen:

Einige Geschäftsordnungen berücksichtigen die Stärke der Fraktionen gar nicht und weisen allen **Fraktionen die gleiche Redezeit** zu: Bayern (§ 107 Abs. 1 i.V.m. Anlage 1 GO-LT Bay), Berlin (§ 64 GO-AbgH Berlin), Bremen (§ 45 GO-Bürgerschaft Bremen), Hessen (§ 72 Abs. 1 i.V.m. Anlage 1 GO-LT Hess) und Schleswig-Holstein (§ 56 Abs. 2 GO-LT SH).

Andere Geschäftsordnungen oder deren Anlagen sehen eine **Grundredezeit für jede Fraktion** und unter bestimmten Voraussetzungen **zusätzliche Redezeiten** vor: Baden-Württemberg (§ 83a Abs. 2 GO-LT BaWü), Hamburg (§ 42 Abs. 1 i.V.m. Anlage 2 GO-Bürgerschaft HH), Rheinland-Pfalz (§ 30 GO-LT RhPf). Sachsen berücksichtigt bei der Redezeitbegrenzung eine angemessene Grundredezeit für kleinere Fraktionen, die Redezeit der Staatsregierung und steuert unter Beachtung der Stärkeverhältnisse der Fraktionen auf zeitlich gestraffte Debatten hin (§ 78 Abs. 1 GO-LT

¹⁰ Siehe hierzu auch: [REDACTED], Regelung der Redezeiten in den Landesparlamenten, Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Ausarbeitung WD 3 – 3000 – 238/13.

Sachs). Thüringen räumt zusätzlich zur Grundredezeit von 10 Min. jeder Fraktion eine Zusatzredezeit von 20 Sek. je Abgeordneten ein (§ 29 Abs. 1 GO-LT Thür).

Eine dritte Gruppe von Geschäftsordnungen orientiert sich bei der Berechnung der Redezeit ausschließlich an der **Stärke der Fraktionen**: Niedersachsen (§ 71 Abs. 1 GO-LT Nds) und Sachsen-Anhalt (§ 62 Abs. 2 GO-LT SachsAnh). In der Praxis erhält in Niedersachsen jedoch sowohl die Landesregierung als auch die einbringende Fraktion eines Antrags eine zusätzliche Redezeit, so dass sich die tatsächliche Redezeit nicht ausschließlich an der Stärke der Fraktion bemisst.

In einigen Ländern können die Redezeiten je nach **Beratungsgegenstand noch zusätzlich gekürzt oder verlängert** werden: Berlin (§ 64 Abs. 1 GO-AbgH Berlin), Bayern (§ 107 Abs. 1 i.V.m. Anlage 1 GO-LT Bay) und Hessen (§ 72 Abs. 1 i.V.m. Anlage 1 GO-LT Hess). Mit dem Ziel des präziseren Verlaufs des Zeitplans und zur Vermeidung von Verschiebungen wird in Niedersachsen in der Praxis häufig eine **Pufferzeit** von 10 Minuten für jeden Beratungsgegenstand vorgesehen.

2.2.5. Reden zu Protokoll

In Baden-Württemberg (§ 102 Abs. 3 GO-LT BaWü), Berlin (§ 63 Abs. 6 S. 4 GO-AbgH Berlin), Hessen (§ 109 Abs. 2 GO-LT Hess), Nordrhein-Westfalen (§ 32 Abs. 2 GO-LT NRW), Sachsen (§ 87 GO-LT Sachs), Sachsen-Anhalt (§ 63 Abs. 2 GO-LT SachsAnh) und Schleswig-Holstein (§ 56 Abs. 5 GO-LT SH) ist **in der Geschäftsordnung explizit** die Möglichkeit geregelt, dass **Reden zu Protokoll** gegeben werden können. Zum Teil wird allein die Möglichkeit vorgesehen (Berlin, Nordrhein-Westfalen), zum Teil werden bestimmte weitere Voraussetzungen genannt, wie die Zustimmung bzw. Erlaubnis des Präsidenten und/oder das Erfordernis, dass der Verzicht auf die Worterteilung der sachgerechten Erledigung der Tagesordnung dient (z.B. Baden-Württemberg, Sachsen, Sachsen-Anhalt). In Hessen ist etwa geregelt, dass Stellungnahmen auf Verlangen eines Mitglieds des Landtages als Zusatz zum Plenarprotokoll („Zu Protokoll gegebene Stellungnahme“) aufgenommen werden, wenn sich das Mitglied nicht zu Wort gemeldet oder das Wort nicht erhalten hat. In Sachsen wird von der Möglichkeit, Reden zu Protokoll zu geben, in der Praxis nur ausnahmsweise Gebrauch gemacht. In Schleswig-Holstein wurde sie gemäß einer Verständigung im Ältestenrat auf den Fall erweitert, dass ein **Redner (aus Zeitgründen) auf seinen Redebeitrag verzichtet**.

2.2.6. Sammellisten – Ohne-Debatte-Punkte

In Bayern wird über **Anträge ohne Gesetzentwurf** nach einmaliger Beratung im Ausschuss im Plenum in einer **Gesamtabstimmung** auf der Basis einer **Sammelliste** abgestimmt (§ 59 Abs. 7 GO-LT Bay). Eine ähnliche Vorschrift gibt es auch in Schleswig-Holstein, wo **Gesetzentwürfe, Anträge, Berichte, Beschlussempfehlungen der Ausschüsse und Wahlvorschläge, für die keine Aussprache vorgesehen ist**, in eine Sammeldrucksache aufgenommen und insgesamt abgestimmt werden können (§ 63 Abs. 1a GO-LT SH). Auch andere Länder sehen die Zusammenfassung in Sammellisten vor: In Hamburg werden etwa **Tagesordnungspunkte zur Kenntnisnahme** und **einvernehmliche Ausschussempfehlungen ohne Beratung**, die keinen Gesetzentwurf enthalten, in eine Sammelübersicht aufgenommen, und es wird in Gesamtheit über sie abgestimmt (§ 26 Abs. 5 GO-Bürgerschaft HH). Ein vereinfachtes Beratungsverfahren auf Empfehlung der Ausschüsse gibt es auch in Sachsen-Anhalt: Beschlussempfehlungen zu Anträgen werden im Einvernehmen mit den Fraktionen in einer Drucksache zusammengefasst und (ohne Berichterstattung) zur Abstimmung gebracht (§ 38 Abs. 3 GO-LT SachsAnh). Ein ähnliches Verfahren besteht in Bremen (§ 58a GO-Bürgerschaft Bre-

men). Danach können Anträge, bei denen eine einstimmige Zustimmung der Bürgerschaft zu erwarten ist, ohne Aussprache gemeinsam zur Abstimmung gebracht werden.

Manche Länder, wie beispielsweise Sachsen, sehen eine entsprechende Regelung zwar nicht explizit vor, jedoch werden auch dort regelmäßig Behandlungspunkte in den Plenarsitzungen gesammelt und auf Vorschlag des Präsidiums in Anwendung der Redezeitregelung (§ 78 Abs. 2 GO LT Sachs) ohne Debatte beschlossen.

2.3. Entlastung des Plenums durch die Ausschüsse

Es bestehen Unterschiede bei den Regelungen zur Öffentlichkeit der Ausschusssitzungen und den Kompetenzen der Ausschüsse.

2.3.1. Öffentliche Ausschussberatungen

Eine leichte Mehrheit der Geschäftsordnungen und Verfassungen sieht vor, dass die Beratungen in den Ausschüssen **grundsätzlich öffentlich** zu erfolgen haben. In **7 Bundesländern** gilt jedoch der Grundsatz der **nicht öffentlichen** Ausschusssitzungen: Baden-Württemberg (§ 32 Abs. 1 S. 1 GO-LT BaWü), Hessen (§ 89 Abs. 1 S. 1 GO-LT Hess), Mecklenburg-Vorpommern (§ 17 Abs. 1 GO-LT MV), Saarland (§ 18 Abs. 3 S. 1 GO-LT Saarl), Sachsen (§ 33 Abs. 1 S. 1 GO-LT Sachs), Sachsen-Anhalt (§ 85 Abs. 1 S. 1 GO-LT SachsAnh) und Thüringen (§ 78 Abs. 1 S. 1 GO-LT Thür).

Bei beiden Gruppen erfolgt eine **Abweichung** vom Grundsatz entweder durch **Antrag oder automatisch aufgrund bestimmter Voraussetzungen**. So muss beispielsweise in Baden-Württemberg vom Grundsatz der nicht öffentlichen Sitzungen abgewichen werden, wenn Große Anfragen besprochen, Fraktionsanträge ohne vorherige Plenumsbesprechung behandelt werden oder die Ausschussmehrheit auf Antrag von zwei Fraktionen die Öffentlichkeit der Sitzung beschließt (§ 32 Abs. 1 GO-LT BaWü). In Bayern beschließt die Vollversammlung allgemeine Ausnahmen vom Grundsatz der öffentlichen Sitzung aufgrund eines Antrags durch eine Fraktion, 20 Mitglieder des Landtags oder eines oder einer Ausschussvorsitzenden; über Ausnahmen von Fall zu Fall entscheidet der Ausschuss (§ 138 Abs. 1 S. 2 GO-LT Bay).

Folgende weitere **Fallgruppen für die nicht öffentliche Behandlung** in Ländern mit grundsätzlich öffentlichen Ausschusssitzungen waren auszumachen:

Die Behandlung von **Petitionen bzw. Eingaben** findet nicht öffentlich statt (z.B. § 138 Abs. 2 GO-LT Bay, § 26 Abs. 5 GO-AbgH Berlin). Dies gilt in manchen Ländern auch explizit für Angelegenheiten der **Vermögensverwaltung** und/oder der **Haushaltsberatung** bzw. **Rechnungsprüfung**, so z. B. in Berlin (§ 26 Abs. 5 GO-AbgH Berlin), Niedersachsen (§ 93 Abs. 1 S. 3 GO-LT Nds) und Schleswig-Holstein (§ 17 Abs. 1 S. 2 GO-LT SH). Es besteht mitunter ein allgemeiner Tatbestand, nach dem die Öffentlichkeit auszuschließen ist, wenn das **öffentliche Wohl oder schutzwürdige Interessen Dritter** dies erfordern (z.B. § 93 Abs. 1 S. 5 GO-LT Nds). Rheinland-Pfalz hat eine vergleichbare Regelung (§ 80 Abs. 2 GO-LT RhPf) und schreibt zusätzlich den Ausschluss der Öffentlichkeit für **Immunitätsangelegenheiten** und **Sitzungen der Strafvollzugskommission** vor (§ 80 Abs. 1 Nr. 2 und 3 GO-LT RhPf).

In Hessen (§ 89 Abs. 2 S. 1 GO-LT Hess) und Nordrhein-Westfalen (§ 82 Abs. 2 c) GO-LT NRW) ist die **Öffentlichkeit** auch explizit **für alle Sitzungen** der Ausschüsse vorgeschrieben, in denen

diese über Gegenstände verhandeln, die ihnen zur **abschließenden Beratung** überwiesen wurden. Im Saarland folgen die Ausschüsse der Präsidiumsempfehlung, bei allen Anhörungen zu Gesetzesvorlagen öffentlich zu tagen.

2.3.2. Plenumsbeschlussersetzende Beschlüsse

In einigen Geschäftsordnungen ist vorgesehen, dass das Parlament Gegenstände auch **zur abschließenden Erledigung an die Ausschüsse** überweisen kann. In diesen Fällen **entlastet** der Ausschuss das **Plenum** und **kann an dessen Stelle** über die ihm zugewiesenen Gegenstände **beschließen**.

Einige Länder sehen z. B. die Möglichkeit der abschließenden Beratung in den Ausschüssen explizit nur für **Anträge, Vorlagen und Stellungnahmen** vor, die **keinen Gesetzentwurf zum Gegenstand** haben: In Hessen auf Begehren der Antragsteller (§ 28 Abs. 3 GO-LT Hess), in Nordrhein-Westfalen nach Beratung im Plenum und in öffentlicher Ausschusssitzung oder ohne vorherige Plenardebatte mit Zustimmung der Antragsteller (§ 82 Abs. 2c) und d) GO-LT NRW) und in Sachsen-Anhalt gemäß einem entsprechenden Ausschussbeschluss (§ 40 Abs. 3 S. 3 GO-LT SachsAnh).

Das **Plenum** ist in die abschließende Ausschussberatung **in unterschiedlicher Form eingebunden**: So ist z. B. in Baden-Württemberg (§ 26 Abs. 4 S. 2 GO-LT BaWü) eine **Ermächtigung durch das Plenum** mit 2/3-Mehrheit erforderlich, und in Hamburg setzt die abschließende Beratung im Ausschuss eine entsprechende Überweisung durch das Plenum voraus (§ 53 Abs. 3 GO-Bürgerschaft HH); zulässig ist dies dort nur, soweit nach der Verfassung bzw. durch Gesetz keine eigene Entscheidung des Landtags/der Bürgerschaft erforderlich ist. In Hessen (§ 28 Abs. 3 GO-LT Hess) und Sachsen-Anhalt (40 Abs. 3 S. 5 GO-LT SachsAnh) kann eine Fraktion nach abschließender Ausschussberatung eine **Entscheidung des Plenums verlangen**. In Nordrhein-Westfalen ist **dem Plenum** vierteljährlich eine **Übersicht über den Beratungsverlauf** und die **Abstimmungsergebnisse** in den Ausschüssen **zur Bestätigung vorzulegen** (§ 82 Abs. 2 S. 2 GO-LT NRW).

Eine weitere Entlastung des Plenums durch die Ausschüsse erfolgt in manchen Ländern in **eilbedürftigen Fällen**. So können beispielsweise die zuständigen Ausschüsse in Baden-Württemberg (parlamentarische Praxis: Beschluss zu § 26 Abs. 4 GO-LT BaWü), Berlin (§ 21a Abs. 3 GO-AbgH Berlin), Nordrhein-Westfalen (§ 51 Abs. 4 GO-LT NRW), Sachsen (§ 21 Abs. 4 GO-LT Sachs), Schleswig-Holstein (§ 14a GO-LT SH) und Thüringen (§ 54b Abs. 3 GO-LT Thür) unter bestimmten Voraussetzungen **stellvertretend für das Plenum Beschlüsse in EU-Angelegenheiten** fassen, die aber zumeist nachträglich vom Landtag aufgehoben werden können. Eine ähnliche Regelung besteht für eilbedürftige **Angelegenheiten des Bundesrates** in Bayern (§ 151 GO-LT Bay), Nordrhein-Westfalen (§ 51 Abs. 4 GO-LT NRW) und Schleswig-Holstein (§ 14a GO-LT SH).