

Durchführung von Fachgesprächen in Ausschüssen des Landtages: Parlamentspraxis und Rechtslage in Brandenburg, Geschäftsordnungsregelungen anderer Parlamente und Regelungsvorschläge

Lechleitner, Marc; Platter, Julia

Veröffentlichungsversion / Published Version

Gutachten / expert report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Landtag Brandenburg – Parlamentarischer Beratungsdienst

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Lechleitner, M., & Platter, J. (2017). *Durchführung von Fachgesprächen in Ausschüssen des Landtages: Parlamentspraxis und Rechtslage in Brandenburg, Geschäftsordnungsregelungen anderer Parlamente und Regelungsvorschläge*. (Wahlperiode Brandenburg, 6/28). Potsdam: Landtag Brandenburg, Parlamentarischer Beratungsdienst. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-50878-3>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Durchführung von Fachgesprächen in Ausschüssen des Landtages

- Parlamentspraxis und Rechtslage in Brandenburg**
- Geschäftsordnungsregelungen anderer Parlamente**
- Regelungsvorschläge**

Bearbeiter: Marc Lechleitner, Dr. Julia Platter

Datum: 17. Februar 2017

Die Ausarbeitungen des Parlamentarischen Beratungsdienstes des Landtages Brandenburg sind urheberrechtlich geschützt. Die weitere Verarbeitung, Verbreitung oder Veröffentlichung – auch auszugsweise – ist nur unter Angabe der Quelle zulässig. Jede Form der kommerziellen Nutzung ist untersagt.

Inhaltsverzeichnis

A.	Auftrag.....	3
B.	Stellungnahme	3
I.	Anhörung und Fachgespräch in der Parlamentspraxis des Landtages Brandenburg	4
1.	Regelung der Hinzuziehung von Sachverständigen und der Anhörung in verschiedenen Vorschriften.....	4
2.	Zusammenfassung in einer Vorschrift über die Anhörung.....	5
3.	Informelle Einbeziehung von Experten und Interessenvertretern im Wege eines „Fachgesprächs“	5
II.	Vorgaben der Geschäftsordnung zur Durchführung von Fachgesprächen	7
1.	Zulässigkeit des Fachgesprächs als Unterfall der Anhörung nach § 81 GOLT.....	7
a)	Begriff der Anhörung.....	7
b)	Vereinbarkeit mit den formellen Vorgaben des § 81 GOLT zur Anhörung	9
c)	Ergebnis.....	10
2.	Folgerungen aus der Geltung des § 81 GOLT für die Fachgespräche.....	10
a)	Minderheitenrecht aus § 81 Abs. 1 Satz 2 GOLT.....	10
b)	Gesprächsablauf.....	11
c)	Kostenerstattung.....	12
d)	Kein Fachgespräch bei Anhörungspflichten.....	12
e)	Lobbyregister	12
III.	Geschäftsordnungsregelungen in anderen Parlamenten.....	12
1.	Regelung des Fachgesprächs.....	12
2.	Regelungen zur Hinzuziehung von Sachverständigen	13
3.	Allgemeine Aussprache als Bestandteil der Anhörung.....	14
4.	Folgerungen	14
IV.	Vorschläge zur Regelung des Fachgesprächs.....	15
1.	Durchführung von Fachgesprächen nach den geltenden Regelungen der Geschäftsordnung.....	15
a)	Auslegungsentscheidung des Hauptausschusses	16
b)	Ergänzung der Geschäftsordnung	17
2.	Erprobung einer von der Geschäftsordnung abweichenden Durchführung von Fachgesprächen	18

a)	Abweichung auf der Grundlage von § 100 GOLT	18
b)	Befristete Ergänzung der Geschäftsordnung	19
c)	Schaffung einer Rechtsgrundlage für Experimentierklauseln in der Geschäftsordnung – Möglichkeiten und Grenzen	19
aa)	Verfassungsrechtliche Vorgaben.....	20
bb)	Möglicher Normtext.....	22
V.	Zusammenfassung	23

A. Auftrag

Der Hauptausschuss hat den Parlamentarischen Beratungsdienst beauftragt, eine vergleichende Prüfung von Regelungen anderer Parlamente in Bezug auf die Durchführung von Anhörungen in Abgrenzung zur Durchführung von Fachgesprächen vorzunehmen und im Ergebnis einen Regelungsvorschlag für die Fachgespräche abzuleiten, der zunächst Niederschlag in einer Experimentierklausel finden und auf dieser Basis erprobt werden soll.

B. Stellungnahme

Als Grundlage für einen Regelungsvorschlag ist zunächst herauszuarbeiten, was unter einem Fachgespräch zu verstehen ist und welche Vorgaben für Fachgespräche nach geltendem Recht bestehen. Hierzu wird in einem ersten Schritt die parlamentarische Praxis zu Fachgesprächen und Anhörungen in Brandenburg dargestellt, aus der sich das vom Landtag zugrunde gelegte Verständnis von einem Fachgespräch ableiten lässt (I.). Die Parlamentspraxis ist zudem ein gewichtiger Anhaltspunkt für die Auslegung der Geschäftsordnung. Vor diesem Hintergrund werden im Folgenden die Bestimmungen der Geschäftsordnung des Landtages Brandenburg (GOLT) für die Durchführung von Fachgesprächen in den Ausschüssen erörtert (II.). Sodann werden die Regelungen in den Geschäftsordnungen anderer Parlamente in Bezug auf den Auftragsgegenstand dargestellt (III.). Abschließend werden Vorschläge zur Regelung des Fachgesprächs unterbreitet (IV.) und die wesentlichen Ergebnisse kurz zusammengefasst (V.).

I. Anhörung und Fachgespräch in der Parlamentspraxis des Landtages Brandenburg

1. Regelung der Hinzuziehung von Sachverständigen und der Anhörung in verschiedenen Vorschriften

Die vorläufige Geschäftsordnung der ersten Wahlperiode¹ enthielt mit § 30 Abs. 1 unter der Überschrift „Sachverständige“ eine Bestimmung, die es den Ausschüssen allgemein gestattete, Sachverständige zu ihrer Arbeit hinzuzuziehen. Weitere formale Anforderungen an diese „Hinzuziehung“ gab es nicht.

Darüber hinaus enthielt diese vorläufige Geschäftsordnung in § 31 eine eigenständige Regelung zur Möglichkeit, „öffentliche Anhörungen“ durchzuführen. In Bezug auf die Vorbereitung der Anhörung bestimmte diese Vorschrift ähnlich wie heute, dass im Beschluss der Gegenstand der Anhörung und die anzuhörenden Personen bezeichnet sein müssen, den Anzuhörenden die wesentlichen Fragen vorher schriftlich mitzuteilen sind und dass der Ausschuss im Regelfall eine schriftliche Stellungnahme anzufordern hat.

Diese von der Regelung über die Hinzuziehung in § 30 abgesetzt gestaltete Vorschrift samt ihrer stärker formalisierten Vorbereitung der Anhörung ist damit zu erklären, dass die Fachausschüsse in der ersten Wahlperiode regelmäßig nichtöffentlich tagten (§ 29 Abs. 1 vorlGOLT, 1. WP). Der öffentlichen Anhörung in einer Reihe ansonsten nichtöffentlicher Sitzungen des Ausschusses kam damit die Funktion zu, die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit auf den Beratungsgegenstand des Ausschusses zu lenken und zu ermöglichen, gesellschaftlich bedeutende und fachliche Unterstützung für die unterschiedlichen Positionen der parlamentarischen Gruppierungen zu gewinnen.²

Die Anhörung war indes noch nicht als ein Recht ausgestaltet, das von einer Minderheit eingefordert werden konnte. Dies wurde von der Opposition seinerzeit als unzureichend kritisiert.³

¹ LT-Drs. 1/1.

² Vgl. *Winkelmann*, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, Parlamentsrecht – Praxishandbuch, 2016, § 23 Rn. 59.

³ Protokoll des Präsidiums Nr. 1/683 vom 30. März 1993 (37. Sitzung – nicht öffentlich), S. 2 ff.

2. Zusammenfassung in einer Vorschrift über die Anhörung

Die vom Hauptausschuss im Laufe der ersten Wahlperiode erarbeitete endgültige Geschäftsordnung⁴ trennte nicht mehr zwischen der Hinzuziehung von Sachverständigen und der öffentlichen Anhörung. Vielmehr enthielt diese Geschäftsordnung mit § 82 unter der Überschrift „Anhörung von Sachverständigen und Vertretern des öffentlichen Interesses“ nur noch eine einzige Regelung. Zudem war nunmehr einer Minderheit von einem Fünftel der Ausschussmitglieder das Recht eingeräumt, eine Anhörung zu verlangen.

Im Unterschied zu späteren Fassungen der Geschäftsordnung war in der ersten und zu Beginn der zweiten Wahlperiode das Recht der Minderheit, die Durchführung einer Anhörung zu verlangen, noch nicht auf die überwiesenen Vorlagen beschränkt. Diese Beschränkung wurde erst während der zweiten Wahlperiode auf einen Antrag des Präsidiums hin eingeführt.⁵ Die dort beschlossene Fassung entsprach bereits im Wesentlichen den aktuell geltenden Bestimmungen für die Anhörung in § 81 GOLT mit Ausnahme der von Rechts wegen vorgeschriebenen Anhörungen der kommunalen Spitzenverbände und des Rates für Angelegenheiten der Sorben/Wenden (§ 81 Abs. 2 GOLT). Trotz des Umstandes, dass weder in der Überschrift des damaligen § 82 GOLT (2. WP, geänderte Fassung) noch in der Vorschrift selbst die Anhörung als öffentliche Anhörung titulierte wurde, zeigt die Betrachtung der Parlamentspraxis, dass mit dem Begriff „Anhörung“ immer die „öffentliche Anhörung“ verbunden wurde.

3. Informelle Einbeziehung von Experten und Interessenvertretern im Wege eines „Fachgespräches“

Ungeachtet der oben dargestellten Schärfung des Instruments der Anhörung als Minderheitenrecht haben die Ausschüsse insbesondere im Rahmen des Selbstbefassungsrechts Experten und Interessenvertreter in weniger förmlicher Weise im Ausschuss zu Wort kommen lassen, als dies bei der Anhörung in der typischen Form der Fall ist, z. B. ohne vorab übermittelten detaillierten Fragenkatalog bzw. vorab einzureichende schriftliche Stellungnahmen oder ohne im Einzelnen festgelegte Redezeit und -reihenfolge, vielmehr organisiert als Gespräch zu einem bestimmten Thema. Die Ausschüsse sind in den letzten Wahlperioden in ständiger Praxis überwiegend davon ausgegangen, dass ein solches Ge-

⁴ Geschäftsordnung des Landtages Brandenburg vom 30. Juni 1994 (GVBl. I S. 266).

⁵ LT-Drs. 2/2972 (Antrag des Präsidiums); LT-Drs. 2/2972-B (Beschluss des Landtages).

spräch auf der Grundlage einer Verständigung bzw. eines Mehrheitsbeschlusses durchgeführt werden kann.

Für einen fachlichen Austausch dieser Art hat sich in der Praxis der Ausschüsse die Bezeichnung „Fachgespräch“ etabliert. So fanden in der 6. Wahlperiode „Fachgespräche“ im Hauptausschuss zu lokalen Fernsehsendern in Brandenburg⁶ und im Ausschuss für Ländliche Entwicklung, Umwelt und Landwirtschaft zur Stärkung der regionalen Vermarktung im Land Brandenburg unter den Gesichtspunkten Tierhaltung/Tierwohl⁷ statt. Zur Kennzeichnung, dass das Fachgespräch einen Unterfall der Anhörung nach § 81 GOLT darstellt, wird zumeist die Bezeichnung „Anhörung in Form eines Fachgespräches“ verwendet.⁸

Betrachtet man den Ablauf dieser als solche bezeichneten „Fachgespräche“, ist festzustellen, dass auch hier der Ablauf oftmals formalisiert ist (Unterteilung in Vorträge der Eingeladenen und eine Fragerunde).⁹ Dies dürfte im Wesentlichen dem Umstand geschuldet sein, dass eine Strukturierung eine Befassung in angemessener Zeit gewährleistet.

Darüber hinaus gibt es in den Ausschüssen Gesprächsformate, die zwar nicht als „Fachgespräch“ bezeichnet werden, der Sache nach aber solche Fachgespräche darstellen, beispielsweise die Praxis des Ausschusses für Europaangelegenheiten, Entwicklungspolitik und Verbraucherschutz, den Botschafter des EU-Mitgliedsstaates, der die Ratspräsidentschaft innehat, in die Ausschusssitzung einzuladen.¹⁰

⁶ Siehe Beschlussfassung vom 10. Nov. 2016, P-HA 6/21, S. 18.

⁷ P-ALUL 6/10, S. 3 ff.

⁸ Z.B. Hauptausschuss: Einsatz von Gebärdensprachdolmetschern, P-HA 6/20, S. 15 ff.; Ausschuss für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie: Ursachen der im Deutschen Herzbericht 2015 der Deutschen Herzstiftung aufgeführten hohen Sterblichkeit nach Herzinfarkten im Land Brandenburg und Ansätze für deren Senkung, P-AASGFF 6/18, S. 13 ff.; Rechtsausschuss: Bericht über die Evaluation des Brandenburgischen Richtergesetzes, P-RA 6/14, S. 3 ff.; Ausschuss für Bildung, Jugend und Sport: Konsequenzen aus der Haasenburg: Kinderschutz gewährleisten, P-ABJS 6/14, S. 4 ff. („Anhörung im Rahmen eines Fachgespräches“).

⁹ Vgl. z.B. P-ALUL 6/10, S. 3 ff., wo der Vorsitzende sogar ausdrücklich darauf hinweist, dass ein Dialog den Rahmen sprengen würde (S. 30).

¹⁰ Z.B. P-AEEV 6/10, S. 5 ff.; P-AEEV 6/4, S. 5 ff.

II. Vorgaben der Geschäftsordnung zur Durchführung von Fachgesprächen

Ausgehend von der beschriebenen parlamentarischen Praxis stellt sich die Frage, ob (1.) und gegebenenfalls in welcher Ausgestaltung (2.) Fachgespräche nach der Geschäftsordnung des Landtages Brandenburg (GOLT)¹¹ derzeit zulässig sind.

Dabei wird unter einem Fachgespräch im Folgenden entsprechend der Parlamentspraxis der fachliche Austausch zwischen Ausschussmitgliedern und einem oder mehreren Fachleuten und/oder Interessenvertretern zu einem vorgegebenen¹² Thema bzw. einer oder mehreren Fragen im Rahmen der Ausschusssitzung¹³ verstanden, der im Vergleich zur Regel-Anhörung nach § 81 GOLT in einem weniger formalisierten Rahmen stattfindet.

1. Zulässigkeit des Fachgesprächs als Unterfall der Anhörung nach § 81 GOLT

Die Durchführung von Fachgesprächen in den Ausschüssen ist zulässig, wenn es sich bei den Fachgesprächen um eine „Anhörung“ im Sinne des § 81 GOLT handelt (a) und die formellen Vorgaben des § 81 GOLT zum Anhörungsverfahren mit dem informellen Charakter des Fachgesprächs zu vereinbaren sind (b).

a) Begriff der Anhörung

Die Anhörung von Sachverständigen und Interessenvertretern ist in § 81 GOLT geregelt. Die Vorschrift verwendet die Begriffe „Anhörung“, „anzuhören“ oder „zu hörende Personenkreis“, ohne diese Begriffe näher zu definieren. Auch in anderen Bestimmungen der Geschäftsordnung zu Anhörungen (§ 74 Abs. 8 Satz 3 GOLT: Anhörung eines fraktionslosen Abgeordneten zur Ausschussmitgliedschaft, §§ 91 bis 93 GOLT: Anhörungen von vorgeschlagenen/ausgewählten Personen im Vorfeld von Wahlen) wird der Begriff nicht definiert.

¹¹ Gremien des Landtags, für die spezielle gesetzliche Regelungen gelten, beispielsweise Untersuchungsausschüsse oder Enquete-Kommissionen, bleiben im Folgenden außer Betracht.

¹² Es kann sich um eine überwiesene Vorlage handeln oder um einen Gegenstand der Selbstbefassung gem. Art. 70 Abs. 3 Satz 2 LV, § 75 Abs. 1 Satz 2 GOLT. Bei Letzterem ist auch denkbar, dass die Anregung auf Durchführung eines Fachgesprächs von einem Interessen-/Fachverband unterbreitet wird, vgl. P-AASGFF 6/15, S. 38 und 6/18, S. 82 f.

¹³ Gespräche der fachpolitischen Sprecher der Fraktionen mit Fachleuten außerhalb der Ausschusssitzung sind im Rahmen der freien Mandatsausübung zulässig, unterfallen jedoch nicht den Regelungen der Geschäftsordnung; vgl. z.B. die Verständigung im Ausschuss für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie vom 25. Mai 2016, P-AASGFF 6/16, S. 4: „Der Ausschuss verständigte sich darauf, außerhalb einer Ausschussbefassung ein Gespräch der fachpolitischen Sprecher zur Situation im Bereich der Pflege mit dem AWO Landesverband Brandenburg e. V. und dem Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie im Anschluss an eine Ausschusssitzung führen zu wollen.“

Die Begrifflichkeit wird im übrigen Landesrecht an zahlreichen Stellen verwendet. So wird nach § 1 VwVfGBbg i.V.m. § 28 Abs. 1 VwVfG als Anhörung die Gelegenheit, „sich zu den für die Entscheidung erheblichen Tatsachen zu äußern“, beschrieben. Nach § 5 der Verordnung zur Regelung des Verfahrens der Anhörung der Bürger bei Gebietsänderungen erfolgt die Anhörung regelmäßig, „indem den Anhörungsberechtigten Gelegenheit gegeben wird, schriftlich zu dem Gebietsänderungsvorhaben gegenüber der Anhörungsbehörde Stellung zu nehmen“.¹⁴ Und der in Art. 52 Abs. 3 LV verbürgte Anspruch auf rechtliches Gehör gewährleistet nach der Rechtsprechung des Landesverfassungsgerichts u.a., „dass ein Gericht seiner Entscheidung nur solche Tatsachen oder Beweisergebnisse zugrunde legt, zu denen es den Beteiligten zuvor Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben hat“.¹⁵

Zusammengefasst kann daher eine Anhörung als ein Verfahren definiert werden, in dem eine oder mehrere Personen zu einem bestimmten Gegenstand Stellung nehmen können.¹⁶ Dabei kommt es nicht darauf an, ob es um den Vortrag von Tatsachen oder Meinungen geht oder ob die Anhörung primär im Interesse des Anzuhörenden erfolgt oder ob sie vor allem der Information und Konsultation der Anhörenden dient. Wie sich für die Ausschussanhörungen aus § 81 Abs. 1 Satz 1 GOLT ergibt, ist auch unmaßgeblich, ob die Stellungnahme mündlich oder schriftlich abgegeben wird.

Die Besonderheit einer mündlichen Anhörung nach § 81 GOLT gegenüber einer einfachen Befassung des Ausschusses mit einem Beratungsgegenstand besteht also darin, dass Dritten (Fachleuten/Interessenvertretern) das Rederecht erteilt wird, damit sie ihre Sicht zu einer bestimmten Frage darlegen können.

Die Befassung im Wege einer Anhörung nach § 81 GOLT erschöpft sich aber nicht im passiven Zuhören durch die Ausschussmitglieder. Vielmehr steht ihnen auch hier das Recht aus Art. 56 Abs. 2 Satz 1 LV, § 79 Abs. 1 Satz 1 GOLT zu, zum Beratungsgegenstand das Wort zu ergreifen und Fragen zu stellen. Für den Ablauf der Beratung im Ein-

¹⁴ Dies entspricht der Rechtsprechung des BbgVerfG, wonach eine Anhörung nach Art. 98 Abs. 2 Satz 3 LV mindestens voraussetzt, „dass die Bürger des unmittelbar betroffenen Gebietes förmlich Gelegenheit erhalten, sich innerhalb einer bestimmten Frist zu einer konkret ins Auge gefassten Gebietsänderung oder auch zu mehreren alternativ in Betracht kommenden Gebietsänderungen zu äußern“, siehe BbgVerfG, Beschl. vom 16. Okt. 2003, Az. VfG 67/03, juris, Rn. 8.

¹⁵ Zuletzt etwa BbgVerfG, Beschl. 15. April 2016, Az. VfG 10/16, juris, Rn. 12.

¹⁶ Vgl. auch BbgVerfG, Urt. vom 25. Mai 2016, Az. VfG 51/15, juris, Rn. 176: Ausschussanhörung stellt die Gelegenheit, Stellung zu nehmen, bzw. eine vom Landtag gebotene „Äußerungsmöglichkeit“ dar.

zeln – wer erhält in welcher Reihenfolge für wie lange das Rederecht? – macht die Geschäftsordnung keine Vorgaben. Daher ist es nicht zwingend, dass eine Anhörung nach § 81 GOLT in starr vorab festgelegten Blöcken aus Stellungnahmen der Anzuhörenden und Fragen der Ausschussmitglieder besteht. Denkbar ist auch eine Verständigung des Ausschusses, dass die Anhörung im Wege eines nicht im Einzelnen formalisierten Gesprächs zwischen Ausschussmitgliedern und Eingeladenen erfolgt.¹⁷

Dieses Begriffsverständnis entspricht auch der oben dargestellten Entstehungsgeschichte der Vorschrift und der parlamentarischen Praxis. Die Zusammenfassung der beiden Vorläuferregelungen über die Hinzuziehung von Sachverständigen (§ 30 vorlGOLT 1. WP) und über die öffentliche Anhörung (§ 31 vorlGOLT 2. WP) zu einer Vorschrift lässt erkennen, dass die Hinzuziehung von Sachverständigen nicht ausgeschlossen, sondern als Unterfall der Anhörung behandelt werden sollte. Dementsprechend haben die Ausschüsse vielfach Anhörungen in Form von Fachgesprächen durchgeführt.

Der Begriff der Anhörung gem. § 81 GOLT umfasst daher auch die Befassung im Wege eines Fachgesprächs.

b) Vereinbarkeit mit den formellen Vorgaben des § 81 GOLT zur Anhörung

Darüber hinaus ist zu fragen, ob die formellen Vorgaben des § 81 GOLT der Durchführung eines Fachgesprächs im oben beschriebenen Sinne entgegenstehen.

Nach § 81 Abs. 1 Satz 4 GOLT soll der Ausschuss über die Anzahl der Anzuhörenden beschließen. Dies ist unproblematisch, da auch für das Fachgespräch die Zahl der einzuladenden Gesprächspartner vorab zu bestimmen ist und die Vorschrift nicht ausschließt, dass ein Fachgespräch mit lediglich einer Person geführt wird. Dabei versteht sich, dass mit steigender Zahl der Eingeladenen auch das Erfordernis der Strukturierung steigt, so dass bei einer Vielzahl von Eingeladenen der Gesprächscharakter verloren gehen kann. Darüber zu befinden ist aber nach der Geschäftsordnung allein Sache des Ausschusses.

Nach § 81 Abs. 1 Satz 4 und Abs. 4 Satz 1 GOLT soll der Ausschuss zudem über die Zahl der Fragen beschließen und er hat die Fragen den Anzuhörenden vorab schriftlich mitzuteilen. Dies steht der Durchführung eines Fachgesprächs nicht entgegen. Zwar ist eine

¹⁷ Zum Gesprächsablauf siehe näher unter B. II. 2. b).

formalisierte Abarbeitung vorab übermittelter Fragen nicht Zweck eines Fachgesprächs. Jedoch schließen die genannten Vorschriften der Geschäftsordnung das Rede- und Fragerecht der Mitglieder des Ausschusses im Anschluss an die Stellungnahmen nicht aus. Außerdem hat der Ausschuss die Möglichkeit zu beschließen, dass lediglich eine einzige Frage behandelt werden soll. Diese Frage kann auch durch Bezeichnung eines Erörterungsthemas formuliert werden.¹⁸

Schließlich schreibt § 81 Abs. 4 Satz 2 GOLT vor, dass der Ausschuss die Anzuhörenden im Regelfall auffordert, dem Landtag rechtzeitig vor der Ausschusssitzung eine schriftliche Stellungnahme zuzuleiten. Für ein Fachgespräch als informellen Austausch zu einem Thema ist eine solche Zuleitung – je nach Themenstellung – nicht in jedem Fall erforderlich oder sinnvoll. Die Geschäftsordnung lässt eine solche Abweichung von der Vorab-Zuleitung zu. Aus der Formulierung „im Regelfall“ ergibt sich aber zugleich, dass die formalisierte Anhörung mit schriftlicher Beantwortung der Fragen vor der Sitzung den Normalfall der Anhörung im Sinne des § 81 GOLT darstellt.

c) Ergebnis

Damit lässt sich festhalten, dass § 81 GOLT es zulässt, im Einzelfall anstelle einer formalisierten Anhörung ein Fachgespräch durchzuführen.

2. Folgerungen aus der Geltung des § 81 GOLT für die Fachgespräche

a) Minderheitenrecht aus § 81 Abs. 1 Satz 2 GOLT

Können Anhörungen nach oben Gesagtem auch in Form von Fachgesprächen durchgeführt werden, stellt sich die Frage, in welchem Verhältnis das Fachgespräch zur Anhörung als Minderheitenrecht gemäß § 81 Absatz 1 Satz 2 GOLT steht.

Nach dieser Vorschrift ist der federführende Ausschuss bei überwiesenen Vorlagen zur Durchführung einer Anhörung verpflichtet, wenn ein Fünftel der Ausschussmitglieder dies verlangt (im Folgenden „verlangte Anhörung“). In diesem Fall steht das „Ob“ der Anhörung also nicht zur Disposition einer Ausschussmehrheit.

¹⁸ Es wäre bloßer Formalismus, würde man zwingend die Frageform verlangen, so dass beispielsweise statt „Die Situation der Altenpflege in Brandenburg“ zu formulieren wäre: „Wie ist die Situation der Altenpflege in Brandenburg?“.

Zu dem „Wie“ der verlangten Anhörung macht § 81 Abs. 1 Satz 2 GOLT hingegen keine näheren Vorgaben. Allerdings darf die Ausgestaltung der verlangten Anhörung das Minderheitenrecht nicht unterlaufen. So hat der Parlamentarische Beratungsdienst in einer schriftlichen Auskunft bereits die Auffassung vertreten, dass es grundsätzlich nicht zulässig ist, gegen den Willen der Minderheit eine verlangte Anhörung als schriftliche Anhörung durchzuführen. Denn das Minderheitenrecht dient dazu, dass in öffentlicher Sitzung und damit gegenüber der interessierten Öffentlichkeit einerseits durch Sachverständige oder Interessenvertreter mögliche Bedenken gegen eine überwiesene Vorlage artikuliert werden können und andererseits Auffassungen von Sachverständigen und Interessenvertretern, die einen Antrag unterstützen, kritisch hinterfragt werden können. Dies ist in einer schriftlichen Anhörung nicht bzw. nur sehr eingeschränkt möglich.

Diese Überlegungen können auf die Situation übertragen werden, dass die Mehrheit des Ausschusses die Ausschussminderheit auf die Durchführung eines weniger formalen Fachgesprächs verweisen will, bei dem anders als bei der Regel-Anhörung lediglich eine allgemeine Themenstellung vorgegeben ist, Stellungnahmen nicht zwingend vorab zu übersenden sind und der Ablauf nicht im Einzelnen formalisiert wird.

Bei überwiesenen Vorlagen kann folglich eine verlangte Anhörung nur dann als Fachgespräch durchgeführt werden, wenn die Ausschussmitglieder, die die Anhörung verlangt haben, damit einverstanden sind.

Daraus ergibt sich zugleich, dass umgekehrt der Ausschussminderheit im Sinne des § 81 Abs. 1 Satz 2 GOLT nicht fordern kann, dass die verlangte Anhörung in Form eines Fachgesprächs durchgeführt wird. Denn die Ausgestaltung der verlangten Anhörung steht zur Disposition der Ausschussmehrheit, soweit das Minderheitenrecht nicht unterlaufen wird. Entschließt sich die Mehrheit für die Durchführung einer (formalisierten) Regel-Anhörung nach § 81 GOLT, wird damit dem Minderheitenrecht ausreichend Rechnung getragen.

b) Gesprächsablauf

Da die Geschäftsordnung keine Vorgaben über den Ablauf einer Anhörung bzw. eines Fachgesprächs im Einzelnen macht, ist es in erster Linie Sache des Ausschusses, die Rahmenbedingungen für das Fachgespräch festzulegen, etwa die Gesamtdauer oder die Dauer von etwaigen Eingangsstatements/Vorträgen der Eingeladenen. Im Übrigen obliegt die Leitung des Fachgesprächs gem. § 75 Abs. 5 GOLT dem Ausschussvorsitzenden.

Dieser muss das Gespräch gem. § 75 Abs. 4 i.V.m. § 12 Abs. 2 Satz 1 GOLT gerecht und unparteiisch leiten. Gemäß § 79 Abs. 3 GOLT kann der Vorsitzende im Einzelfall die Redezeiten einschränken.

c) Kostenerstattung

Für die Kostenerstattung ist § 81 Abs. 6 GOLT anwendbar. Danach werden den Sachverständigen (nicht aber den sonstigen Eingeladenen, insbesondere Interessenvertretern) die notwendigen Reisekosten erstattet.

d) Kein Fachgespräch bei Anhörungspflichten

Sofern die Landesverfassung oder das Gesetz Anhörungspflichten vorsieht, beispielsweise die Pflicht zur Anhörung der kommunalen Spitzenverbände nach Art. 97 Abs. 4 LV oder des Rates für Angelegenheiten der Sorben/Wenden nach § 5 Abs. 3 Satz 3 Sorben/Wenden-Gesetz, ist es geboten, dass umfassend Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben wird. Die Einladung zu einem informellen Fachgespräch genügt hierzu nicht. Die in § 81 Abs. 2 GOLT gesondert geregelte Anhörung der kommunalen Spitzenverbände bzw. des Rates für Angelegenheiten der Sorben/Wenden ist daher stets im Wege der Regelanhörung und nicht in der Form einer Fachgesprächs durchzuführen.

e) Lobbyregister

Nach § 2 Abs. 1 der Anlage 10 zur GOLT findet eine Anhörung von Interessenverbänden nur statt, wenn diese im Lobbyregister eingetragen sind. Da das Fachgespräch einen Fall der Anhörung darstellt, gilt diese Bestimmung auch für die Einladung von Interessenvertretern zu Fachgesprächen.

III. Geschäftsordnungsregelungen in anderen Parlamenten

1. Regelung des Fachgesprächs

Eine ausdrückliche Regelung des Fachgesprächs findet sich, soweit ersichtlich, nur in der Geschäftsordnung des Landestages Mecklenburg-Vorpommern (dort „Expertengespräch“ genannt). Der dortige § 15, der Bestimmungen zur Teilnahme an Ausschusssitzungen enthält, sieht in Absatz 6 vor, dass der Ausschuss unabhängig von den Regelungen über die Anhörung „Einzelpersonen, die nicht zu den Zutrittsberechtigten nach den Regelungen dieser Geschäftsordnung gehören, zu Beratungen einzelner Gegenstände einladen und

mit ihnen eine allgemeine Aussprache im Rahmen eines Expertengesprächs durchführen kann.“

2. Regelungen zur Hinzuziehung von Sachverständigen

Zudem gibt es mehrere Geschäftsordnungen, die – wie die vorläufige Geschäftsordnung des Landtages Brandenburg in der ersten Wahlperiode – neben der Anhörung die Möglichkeit der „Hinzuziehung“ oder „Zuziehung“ von Sachverständigen zur Ausschussberatung ausdrücklich regeln.

In Baden-Württemberg regelt § 30 der vorläufigen Geschäftsordnung neben den Bestimmungen zur Anhörung in § 32 Abs. 2, dass der Ausschuss Sachverständige mit beratender Stimme zuziehen kann.

In Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein wird die Hinzuziehung in der Vorschrift der Geschäftsordnung über die Anhörung mitgeregelt:

§ 16 Abs. 2 der Geschäftsordnung des Schleswig-Holsteinischen Landtages sieht vor, dass die Ausschüsse Personen, die dem Landtag nicht angehören, Gelegenheit zur Stellungnahme vor dem Ausschuss geben können und mit Zustimmung des Präsidenten Sachverständige zu ihren Beratungen hinzuziehen können.

§ 57 Abs. 1 Satz 1 der Geschäftsordnung des Landtags Nordrhein-Westfalen lautet: „Jeder Ausschuss kann im Rahmen seines Geschäftsbereichs beschließen, Sachverständige oder andere Personen, insbesondere Vertreterinnen bzw. Vertreter betroffener Interessen, zu seinen Beratungen zuzuziehen oder in öffentlicher Sitzung anzuhören.“

Die Geschäftsordnung für den Bayerischen Landtag regelt zum einen in der Vorschrift des § 136 über die Teilnahme an Sitzungen, dass die Ausschüsse zur Information über einen Gegenstand ihrer Beratung Personen, die dem Landtag nicht angehören, Gelegenheit zur Stellungnahme vor dem Ausschuss geben können (§ 136 Abs. 3 Satz 1), und zum anderen in der Vorschrift des § 173 über die Anhörungen, dass ein Ausschuss zur Information über einen Gegenstand seiner Beratung die Durchführung einer Anhörung von Sachverständigen, Interessenvertretern und anderen Auskunftspersonen beschließen kann (§ 173 Abs. 1 Satz 1).

In Bremen schließlich ermöglicht § 28 der Geschäftsordnung der Bürgerschaft die Hinzuziehung von Sachverständigen in der Bürgerschaft selbst („Die Bürgerschaft kann zu einzelnen Tagesordnungspunkten Sachverständige hinzuziehen und während der Beratung hören“).

3. Allgemeine Aussprache als Bestandteil der Anhörung

Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass die Regelungen über die Ausschussanhörungen in den Geschäftsordnungen einiger Landtage¹⁹ und des Bundestages²⁰ vorsehen, dass der Ausschuss in eine allgemeine Aussprache mit den Anzuhörenden eintreten kann, soweit dies zur Klärung des Sachverhalts erforderlich ist. Ähnlich ist die Bestimmung in § 22 Abs. 1 Satz 5 der Geschäftsordnung des Landtages Mecklenburg-Vorpommern, wonach im Rahmen der Anhörung die schriftlichen und mündlichen Stellungnahmen im Einzelnen mit den Sachverständigen erörtert werden können.

In den Parlamenten, deren Geschäftsordnungen eine solche Regelung vorsehen, sind (mit Ausnahme von Rheinland-Pfalz) die Ausschusssitzungen grundsätzlich nicht öffentlich. Die Vorschriften dienen daher in erster Linie der Klarstellung, dass die Aussprache wie die Anhörung selbst in öffentlicher Sitzung stattfindet.²¹

4. Folgerungen

Eine ausdrückliche Verankerung des Fachgesprächs in der Geschäftsordnung ist nur in Mecklenburg-Vorpommern als „Expertengespräch“ erfolgt. Eine Regelung für den Landtag Brandenburg könnte sich hieran orientieren.

Teilweise wird anstelle des Fachgesprächs die Hinzuziehung von Sachverständigen geregelt. Da die Ausgestaltung des Fachgesprächs nach der oben dargelegten Auslegung des § 81 GOLT im Einzelnen durch den Ausschuss festgelegt wird, handelt es sich bei der Hinzuziehung von Sachverständigen um eine Form des Fachgesprächs im oben beschriebenen Sinne. Es bedarf daher keiner gesonderten Regelung zur Hinzuziehung von Sachverständigen.

¹⁹ Baden-Württemberg: § 32 Abs. 2 Satz 3; Rheinland-Pfalz: § 81 Abs. 6 Satz 1; Saarland: § 17 Abs. 5 Satz 1; Sachsen: § 38 Abs. 1 Satz 3; Thüringen: § 79 Abs. 5 Satz 1.

²⁰ § 70 Abs. 5 Satz 1 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages.

²¹ Vgl. *Ritzel/Bücker/Schreiner*, Kommentar zur Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages, in: Handbuch für die Parlamentarische Praxis, Losebl.-Slg. Stand Nov. 2016, § 70 Ziff. V. 1.

Da in Brandenburg die Ausschusssitzungen grundsätzlich öffentlich sind, ist auch keine (klarstellende) Regelung zur Zulässigkeit einer allgemeinen Aussprache im Anschluss an die Stellungnahmen der Eingeladenen als Bestandteil der Ausschussanhörung erforderlich.

IV. Vorschläge zur Regelung des Fachgesprächs

Der Hauptausschuss hat den Parlamentarischen Beratungsdienst gebeten, einen Regelungsvorschlag für die Fachgespräche zu erarbeiten, der zunächst Niederschlag in einer Experimentierklausel finden und auf dieser Basis erprobt werden soll.

Wie oben dargelegt, können die Ausschüsse schon derzeit konform mit den Bestimmungen der Geschäftsordnung auf der Grundlage von § 81 GOLT Fachgespräche durchführen. Für eine Erprobung im Wege einer Experimentierklausel besteht also dann kein Bedarf, wenn Fachgespräche auch künftig nach den aktuell geltenden, oben beschriebenen Regelungen durchgeführt werden sollen. Die für diesen Fall bestehenden Handlungsmöglichkeiten werden im Folgenden unter 1. dargestellt.

Sollen die Fachgespräche künftig – zunächst im Wege der Erprobung – abweichend von den bisherigen Vorschriften durchgeführt werden, ist fraglich, ob und unter welchen Voraussetzungen ein Landtagsgremium, etwa der Hauptausschuss oder das Präsidium, hierzu Experimentierklauseln erlassen darf. Diese Frage sowie alternative Handlungsmöglichkeiten werden unter 2. erörtert.

1. Durchführung von Fachgesprächen nach den geltenden Regelungen der Geschäftsordnung

Da die Durchführung von Fachgesprächen auf der Grundlage von § 81 GOLT zulässig ist, sind ergänzende Maßnahmen nicht zwingend erforderlich. Ungeachtet dessen kann es aber sinnvoll sein, die zutreffende Auslegung dieser Bestimmung und damit die zulässige Verfahrensweise verbindlich festzulegen, so dass für alle Ausschüsse Rechtssicherheit in Bezug auf das Verfahren der Fachgespräche geschaffen wird. Hierzu kommt eine Auslegungsentscheidung des Hauptausschusses (a) oder eine Ergänzung der Geschäftsordnung (b) in Betracht.

a) Auslegungsentscheidung des Hauptausschusses

Die Rechtsgrundlage für eine Auslegungsentscheidung des Hauptausschusses findet sich in § 101 Satz 2 GOLT. Auf der Grundlage dieser Bestimmung kann der Hauptausschuss eine grundsätzliche, über den Einzelfall hinausgehende verbindliche Auslegungsentscheidung treffen.

In Anlehnung an die Geschäftsordnung des Landtages Mecklenburg-Vorpommern, die das Expertengespräch ausdrücklich normiert, könnte der Auslegungsbeschluss wie folgt lauten:

„Gemäß § 101 Satz 2 der Geschäftsordnung des Landtages Brandenburg (GOLT) legt der Hauptausschuss § 81 GOLT im Hinblick auf die Durchführung von Anhörungen in Form eines Fachgespräches wie folgt aus:

Nach § 81 GOLT kann ein Ausschuss beschließen, zu Beratungen einzelner Gegenstände Sachverständige oder andere Personen, insbesondere soweit sie betroffene Interessen vertreten, einzuladen und mit ihnen eine allgemeine Aussprache im Rahmen eines Fachgespräches durchzuführen.

Die Zuleitung einer schriftlichen Stellungnahme nach Absatz 4 ist in diesem Fall entbehrlich.

Wird bei überwiesenen Vorlagen eine Anhörung nach Absatz 1 Satz 2 verlangt, kann der Ausschuss die Anhörung in Form eines Fachgespräches nur im Einvernehmen mit den Antragstellern beschließen. Antragsteller nach Absatz 1 Satz 2 haben keinen Anspruch darauf, dass die Anhörung in Form eines Fachgespräches durchgeführt wird.

Über Einzelheiten der Durchführung des Fachgesprächs beschließt der Ausschuss. Die Gesprächsleitung obliegt der oder dem Ausschussvorsitzenden.

Die Kostenerstattung für Sachverständige erfolgt nach Absatz 6.

Verfassungsrechtlich oder gesetzlich vorgeschriebene Anhörungen werden nicht in der Form eines Fachgespräches durchgeführt.

Vertreterinnen und Vertreter von Interessenverbänden werden gemäß § 2 Abs. 1 der Anlage 10 zur GOLT nur zu Fachgesprächen eingeladen, wenn der Verband im Lobbyregister eingetragen ist.“

b) Ergänzung der Geschäftsordnung

Handelt es sich um eine Verfahrensweise, die regelmäßig praktiziert wird, kommt anstelle der Auslegungsentscheidung in Betracht, die Verfahrensweise in der Geschäftsordnung selbst zu verankern, die Fachgespräche also beispielsweise in einem neuen § 81a GOLT zu regeln. Dies hat langfristig den Vorteil, dass nicht auf – ggf. vor langer Zeit getroffene – Auslegungsentscheidungen zurückgegriffen werden muss, sondern der Blick in die Geschäftsordnung ausreicht, um die parlamentarischen Verfahrensweisen nachvollziehen zu können.

Denkbar ist auch, dass der Hauptausschuss zunächst eine Auslegungsentscheidung trifft und die Geschäftsordnung bei Gelegenheit, etwa zu Beginn der neuen Wahlperiode, ergänzt wird.

Ein neuer § 81a könnte wie folgt formuliert werden:

„§ 81a

Fachgespräche

Ein Ausschuss kann beschließen, zu Beratungen einzelner Gegenstände Sachverständige oder andere Personen, insbesondere soweit sie betroffene Interessen vertreten, einzuladen und mit ihnen eine allgemeine Aussprache im Rahmen eines Fachgespräches durchzuführen. § 81 Absatz 1 Satz 1 Halbsatz 2 sowie Satz 3 bis 6, Absatz 3, Absatz 4 Satz 1 und Absatz 6²² gilt entsprechend.“

²² Auf einen Verweis auf Absatz 5 kann verzichtet werden, da die Ausschussminderheit ein Fachgespräch nicht verlangen kann und für die Durchführung mehrerer Fachgespräche die in Absatz 5 geregelte besondere Mehrheit (Mehrheit der Mitglieder des Ausschusses anstelle der Mehrheit der Stimmen) nicht erforderlich erscheint.

2. Erprobung einer von der Geschäftsordnung abweichenden Durchführung von Fachgesprächen

Die Auslegungsentscheidung gemäß § 101 Satz 2 GOLT ermöglicht es nicht, von § 81 GOLT abweichende Verfahrensweisen einzuführen. Die Auslegung der Geschäftsordnung ist auch nicht auf eine Erprobung, also eine Fortentwicklung des Geschäftsinstrumentariums, ausgerichtet. Die Zulässigkeit von Abweichungen von der Geschäftsordnung richtet sich vielmehr nach § 100 GOLT (dazu unter a). In Betracht kommt auch eine befristete Ergänzung der Geschäftsordnung (b). Unter c) schließlich wird der rechtliche Rahmen für eine Experimentierklausel dargelegt.

a) Abweichung auf der Grundlage von § 100 GOLT

Abweichungen von der Geschäftsordnung sind gemäß § 100 GOLT möglich. Nach § 100 Satz 1 GOLT sind Abweichungen unzulässig, wenn mindestens fünf Mitglieder des Landtages widersprechen. Diese Vorschrift regelt allerdings keine Befugnis eines Landtagsgremiums (z.B. des Hauptausschusses oder des Präsidiums), anstelle des Landtages Abweichungen von der Geschäftsordnung zu regeln. Auch für den Landtag selbst ergibt sich aus der Vorschrift keine Ermächtigung, außerhalb der Geschäftsordnung abstrakt-generelle Regelungen zu schaffen, die von der Geschäftsordnung abweichen. Ein solches Nebeneinander von Geschäftsordnung und abweichenden Regelungen ohne ausdrückliche Ermächtigung in der Geschäftsordnung widerspricht Art. 68 LV, wonach sich der Landtag eine Geschäftsordnung gibt. Daraus folgt nicht nur das Recht, sondern auch die Pflicht, die wesentlichen Verfahrensregelungen in der Geschäftsordnung selbst zu normieren (siehe dazu näher noch unter c). Für die Ausschüsse und damit auch für die Durchführung von Fachgesprächen in den Ausschüssen sieht § 100 Satz 2 GOLT zudem ausdrücklich vor, dass eine Abweichung von der Geschäftsordnung nur in Einzelfällen zulässig ist.

§ 100 bietet daher keine Grundlage für eine abstrakt-generelle Regelung einer Verfahrensweise, mit der von der Geschäftsordnung abgewichen werden soll. Folglich kann auf der Grundlage von § 100 GOLT auch keine Regelung zur Durchführung von Fachgesprächen außerhalb der Bestimmungen des § 81 GOLT geschaffen werden.

b) Befristete Ergänzung der Geschäftsordnung

Die Option, die Geschäftsordnung mit einer Bestimmung zum Fachgespräch zu versehen, die von den Regelungen zur Anhörung nach § 81 GOLT abweicht, besteht dagegen jederzeit.²³ Der Erprobungscharakter kann in diesem Fall dadurch zum Ausdruck gebracht werden, dass eine entsprechende Bestimmung nur befristet in Kraft gesetzt wird. Vor Ablauf der Frist kann dann entschieden werden, ob die befristete Regelung auf Dauer in die Geschäftsordnung aufgenommen wird oder die Regelung mit Fristende ausläuft.²⁴

c) Schaffung einer Rechtsgrundlage für Experimentierklauseln in der Geschäftsordnung – Möglichkeiten und Grenzen

Will man eine Abweichung von der Geschäftsordnung erproben, ohne zunächst die Geschäftsordnung selbst zu ändern,²⁵ kommt hierfür eine Experimentierklausel in Betracht, also die Einführung einer bestimmten Verfahrensweise zum Zwecke der Erprobung ohne Geschäftsordnungsänderung.

Solche Experimentierklauseln sind rechtlich unproblematisch, wenn die zu erprobende Verfahrensweise nicht von der Geschäftsordnung abweicht, weil die Geschäftsordnung Spielräume für das Verfahren belässt, das zuständige²⁶ Organ/Gremium also verschiedene Verfahrensweisen wählen kann, die allesamt mit der Geschäftsordnung vereinbar sind. In diesem Fall kann eine Experimentierklausel zulässig und sinnvoll sein, um im Wege der Selbstbindung des zuständigen Organs/Gremiums und zur Gewährleistung der Transparenz eine bestimmte, insbesondere eine bislang noch nicht praktizierte Verfahrensweise

²³ Für eine solche Erprobung im Wege der befristeten Geschäftsordnungsänderung siehe z.B. die befristete Einführung der Senatsbefragung in der Geschäftsordnung der Hamburgischen Bürgerschaft, Amtl. Anzeiger (Teil II HH GVBl.) 2016, S. 1857 f.

²⁴ Dabei sollte darauf geachtet werden, dass keine Regelungslücken entstehen, wenn die Befristung während der Legislaturperiode ausläuft, ohne dass über das Ergebnis der Erprobung entschieden wurde. Daher sollte die bestehende Regelung nicht durch die zu erprobende Regelung ersetzt werden, sondern beispielweise folgende Formulierung gewählt werden: „Abweichend von § X gilt bis zum ... folgende Regelung: ...“.

²⁵ Etwa um eine spätere umfassende Überarbeitung der Geschäftsordnung „aus einem Guss“ vornehmen zu können.

²⁶ So kann z.B. ein Ausschuss als „Experimentierklausel“ beschließen, dass künftig für Fachgespräche ein Zeitrahmen von einer Stunde einzuhalten ist. Eine solche Festlegung mit Wirkung für andere Ausschüsse (etwa durch Beschluss des Präsidiums oder des Hauptausschusses) wäre aber ohne Rechtsgrundlage in der Geschäftsordnung nicht zulässig.

zu beschreiben und zu erproben.²⁷ Beispiele hierfür sind die Experimentierklausel des Präsidiums zur Einführung von Prioritäten in den Sitzungen des Landtages,²⁸ mit der der Spielraum des Präsidiums gem. § 15 Abs. 1 Satz 2 GOLT für den Entwurf der Tagesordnung konkretisiert wird, und die Experimentierklausel zur Einführung einer weiteren Redezeit,²⁹ die auf den in § 28 GOLT eingeräumten Spielräumen beruht.

Sollen jedoch Abweichungen von der Geschäftsordnung, wie die von der Geschäftsordnung abweichende Durchführung von Fachgesprächen, erprobt werden, ist hierfür eine Befugnis in der Geschäftsordnung erforderlich. Da, wie gezeigt, § 100 GOLT für über den Einzelfall hinausgehende Abweichungen von der Geschäftsordnung keine Grundlage bietet und weitere Regelungen über Abweichungsbefugnisse nicht ersichtlich sind, ist zunächst die Schaffung einer Rechtsgrundlage für solche abweichenden Experimentierklauseln erforderlich, beispielsweise in einem neuen § 100a. Sodann könnte auf dieser Grundlage die Experimentierklausel zu den Fachgesprächen erlassen werden. Abweichungen von der Geschäftsordnung können etwa darin liegen, dass neue Verfahrensweisen zugelassen werden, die bislang nach der Geschäftsordnung unzulässig sind (Standardsenkungen). Denkbar sind aber auch Standarderhöhungen, etwa zur Vereinheitlichung der Verfahren in den Ausschüssen.

aa) Verfassungsrechtliche Vorgaben

Eine solche Rechtsgrundlage für Experimentierklauseln, die probenhalber Abweichungen von der Geschäftsordnung vorsehen, muss allerdings mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben vereinbar sein, denen der Landtag als Geschäftsordnungsgeber unterliegt.

Maßstab für die Gestaltung der Geschäftsordnung ist Art. 68 LV. Gegenstand des Geschäftsordnungsrechts ist die innerparlamentarische Ablauforganisation. Deren Zweck ist es, den geschaffenen Organen, Unterorganen und Gliederungen des Parlaments Aufgaben zuzuweisen, ihr wechselseitiges Zusammenspiel zu ordnen und die verfahrensmäßigen Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass in einem geordneten Verfahren der Wille

²⁷ Sollen jedoch lediglich (klarstellend) die bestehenden Möglichkeiten festgelegt werden, ist, wie dargelegt, die Auslegungsentscheidung des Hauptausschusses nach § 101 GOLT das richtige Instrument.

²⁸ Information 6/11.

²⁹ Information 6/24.

des Parlaments ermittelt und geäußert werden kann.³⁰ Daraus folgt nicht nur das Recht des Landtags, sich eine Geschäftsordnung zu geben, sondern zugleich auch die Pflicht, die wesentlichen Verfahrensregelungen in der Geschäftsordnung selbst zu normieren, um dem in Art. 68 LV formulierten Auftrag einer ausgewogenen Ordnung des parlamentarischen Verfahrens gerecht zu werden. Die Regelungsbefugnis des Geschäftsordnungsgebers findet dabei ihre Grenzen, wenn das Recht aller Abgeordneten bzw. das Recht aller Fraktionen und Gruppen, an Willensbildung und Entscheidungsfindung des Landtages mitzuwirken, in Frage gestellt wird.³¹

Wie das Landesverfassungsgericht in einer aktuellen Entscheidung aus dem Jahre 2016 ausführt, ist der parlamentarische Gesetzgeber darin frei, innerhalb des von der Verfassung gezogenen Rahmens einen Spielraum für sich in Anspruch zu nehmen, in welcher Weise er seine internen Strukturen und Abläufe organisieren will; das Parlament kann innerhalb dieses Spielraums seine Vorstellungen von effektiver parlamentarischer Arbeit umsetzen.³²

Dieser Freiraum ist im Lichte der Besonderheiten der parlamentarischen Geschäftsprozesse und der daran beteiligten Akteure zu deuten. Das Geschäftsordnungsrecht weist als Binnenorganisationsrecht des Parlaments einige Besonderheiten in seiner Anwendung auf, die es vom Gesetzesrecht unterscheiden. Wie schon oben gezeigt, kann der parlamentarische Geschäftsordnungsgeber selbst jedenfalls im Einzelfall von seiner Geschäftsordnung im Konsens abweichen. Abgesehen davon ist für das Parlamentsrecht anerkannt, dass gerade die Normen der parlamentarischen Geschäftsordnung mehr oder weniger weitreichend durch ungeschriebene Rechtsregeln der parlamentarischen Praxis ergänzt werden, die, obwohl nicht schriftlich formuliert, als konstante Verfahrenspraxis auf der Grundlage der gemeinsamen Überzeugung ihrer Richtigkeit den Charakter von abstrakt-generellen Regelungen haben.³³ Das Geschäftsordnungsrecht zeichnet sich also dadurch aus, dass die Geschäftsordnung in der Durchführung der Geschäftsprozesse fortlaufend von den beteiligten Akteuren konsensual bestätigt und fortentwickelt wird.

³⁰ BbgVerfG, Urt. vom 22. Juli 2016, Az. VfGBbg 70/15, juris, Rn. 147.

³¹ BbgVerfG, Urt. vom 22. Juli 2016, Az. VfGBbg 70/15, juris, Rn. 163.

³² BbgVerfG, Urt. vom 22. Juli 2016, Az. VfGBbg 70/15, juris, Rn. 163.

³³ *Achterberg/Schulte*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 2: Artikel 20-82, 6. Aufl. 2010, Art. 40 Rn. 49.

Angesichts dieser Rahmenbedingungen des Geschäftsordnungsrechts scheint aus hiesiger Sicht wohl noch mit Art. 68 LV vereinbar, dem Hauptausschuss neben dem Instrument der Auslegungsentscheidung (§ 101 Satz 2 GOLT) ein auf die Fortentwicklung der Geschäftsordnung ausgerichteter Instrument in Gestalt der Experimentierklausel an die Hand zu geben. Zwar überschreitet die jeweilige konkrete Experimentierklausel den Rahmen der Auslegung, da mit ihr Abweichungen von bestehenden Regelungen ermöglicht werden, zugleich eröffnet sie jedoch die Möglichkeit, bisher sich allenfalls im Wege des ungeschriebenen Gewohnheitsrechts ausprägende Verfahrensweisen in transparenterer Weise zu steuern und den Erprobungsprozess zu dokumentieren. Sie trägt damit, soweit der oben skizzierte verfassungsrechtliche Rahmen der Rechte der Abgeordneten und der übrigen Teilorgane beachtet wird, zur Rationalität des Fortentwicklungsprozesses einer lebendigen Geschäftsordnung bei.

bb) Möglicher Normtext

Soll trotz der verfassungsrechtlichen Begrenzungen und der Möglichkeit, abweichende Verfahrensweise zum Zwecke der Erprobung befristet in der Geschäftsordnung selbst zu regeln, eine Rechtsgrundlage für abweichende Experimentierklauseln geschaffen werden, sollten die oben skizzierten Grenzen der Geschäftsordnungsautonomie in dieser Rechtsgrundlage verbindlich formuliert werden.

Daher erscheint es angezeigt, dass eine solche Regelung die Zahl der abweichenden Experimentierklauseln und die Dauer der Probephase begrenzt. Die Erprobungsmöglichkeiten sollten sich auf Verfahrensweisen beziehen und nicht auf die in der Geschäftsordnung ebenfalls normierten Zuständigkeiten der Präsidentin und des Präsidiums. Auch Minderheitenrechte sowie die Rechte der Fraktionen und Gruppen oder einzelner Abgeordneter aus der Geschäftsordnung sollten auf diesem Weg nicht beeinträchtigt werden. Denkbar ist auch, eine qualifizierte Mehrheit vorzusehen.

Zuständiges Gremium sollte der Hauptausschuss sein, da dieser, anders als das Präsidium, ein proporzgerechtes verkleinertes Abbild des Landtages darstellen muss (Art. 70 Abs. 2 LV). Zudem ist dem Hauptausschuss bereits die über den Einzelfall hinausgehende Zuständigkeit für die Auslegung der Geschäftsordnung zugewiesen.

Damit der Landtag eine Grundlage für die Entscheidung über die Aufnahme der erprobten Verfahrensweise in die Geschäftsordnung hat, sollte geregelt werden, dass der Hauptausschuss dem Landtag über das Ergebnis der Erprobung berichtet.

Zudem ist zu regeln, wie die Abgeordneten von der Abweichung informiert werden und wann die Abweichung für welchen Geltungszeitraum in Kraft tritt. Hierfür bietet sich die Anknüpfung an eine Landtags-Information der Präsidentin an.

Die Vorschrift könnte wie folgt lauten:

„100a

Abweichungen von der Geschäftsordnung zur Erprobung

Der Hauptausschuss kann *mit einer Mehrheit von zwei Dritteln* seiner Mitglieder zum Zwecke der Erprobung Regelungen zu Verfahrensweisen treffen, die von der Geschäftsordnung abweichen. Die Präsidentin informiert die Mitglieder des Landtages über den Beschluss des Hauptausschusses. Die Regelungen nach Satz 1 sind ab dem Tag der Ausgabe der Information durch die Präsidentin anwendbar und verlieren *zwei* Jahre nach der Ausgabe der Information durch die Präsidentin ihre Wirksamkeit, wenn nicht der Hauptausschuss eine kürzere Erprobungszeit beschließt. Der Landtag kann die Regelungen nach Satz 1 jederzeit durch Beschluss aufheben. Der Hauptausschuss berichtet dem Landtag rechtzeitig vor Ablauf der Frist über das Ergebnis der Erprobung. Die Regelungen müssen mit höherrangigem Recht vereinbar sein und dürfen die in der Geschäftsordnung gewährten Minderheitenrechte, Rechte der Fraktionen und Gruppen und Rechte der Mitglieder des Landtages nicht beeinträchtigen. Es dürfen höchstens x Erprobungsverfahren nach dieser Vorschrift gleichzeitig Anwendung finden.“

V. Zusammenfassung

1. Als Fachgespräch ist entsprechend der Parlamentspraxis der fachliche Austausch zwischen Ausschussmitgliedern und einem oder mehreren Fachleuten und/oder Interessenvertretern zu einem vorgegebenen Thema bzw. zu einer oder mehreren Fragen im Rahmen der Ausschusssitzung zu verstehen, der im Vergleich zur Regel-Anhörung nach § 81 GOLT in einem weniger formalisierten Rahmen stattfindet.

2. Die Durchführung von Fachgesprächen ist als Unterfall der Anhörung gem. § 81 GOLT zulässig.
3. Wird bei überwiesenen Vorlagen eine Anhörung nach § 81 Abs. 1 Satz 2 GOLT verlangt, kann der Ausschuss die Anhörung in Form eines Fachgespräches nur im Einvernehmen mit den Antragstellern beschließen.
4. Antragsteller nach § 81 Abs. 1 Satz 2 GOLT haben keinen Anspruch darauf, dass die Anhörung in der Form eines Fachgespräches durchgeführt wird.
5. Den an einem Fachgespräch teilnehmenden Sachverständigen, nicht aber sonstigen Eingeladenen, werden die Kosten nach § 81 Abs. 6 GOLT erstattet.
6. Verfassungsrechtlich oder gesetzlich vorgeschriebene Anhörungen können nicht in der Form eines Fachgespräches durchgeführt werden.
7. Da Fachgespräche bereits nach geltendem Recht zulässig sind, bedarf es keiner Experimentierklausel zur Erprobung der Durchführung von Fachgesprächen, soweit die bestehenden Vorgaben unverändert bleiben sollen.
8. Sollen die bestehenden Vorgaben unverändert bleiben, kann der Hauptausschuss eine Auslegungsentscheidung nach § 101 Satz 2 GOLT treffen. Hierzu wird im Gutachten ein Formulierungsvorschlag unterbreitet.
9. Alternativ kommt eine klarstellende Ergänzung der Geschäftsordnung in Betracht. Die Formulierung kann sich an die Regelung der Geschäftsordnung des Landtages Mecklenburg-Vorpommern anlehnen, die als einzige Geschäftsordnung das Fachgespräch (dort „Expertengespräch“ genannt) ausdrücklich vorsieht. Im Gutachten wird ein Vorschlag für die Formulierung eines neuen § 81a GOLT unterbreitet.
10. Sollen die Fachgespräche hingegen künftig abweichend von den bisherigen Vorgaben durchgeführt werden, kommt die Erprobung der neuen Verfahrensweise auf der Grundlage einer Experimentierklausel in Betracht.
11. Experimentierklauseln, mit denen von der Geschäftsordnung abweichende Verfahren geregelt werden, bedürfen einer Rechtsgrundlage in der Geschäftsordnung.

12. Eine solche Experimentierklausel kann nicht auf § 100 GOLT gestützt werden.
13. Eine solche Experimentierklausel kann in der befristeten Regelung des abweichenden Verfahrens in der Geschäftsordnung selbst bestehen.
14. Unter engen verfassungsrechtlichen Voraussetzungen dürfte es auch zulässig sein, dass die Geschäftsordnung ein Gremium des Landtags ermächtigt, befristet zum Zwecke der Erprobung von der Geschäftsordnung abweichende Verfahrensregelungen zu treffen. Im Gutachten wird der Vorschlag für die Formulierung einer solchen Rechtsgrundlage in der Geschäftsordnung unterbreitet.