



Im Fokus! Nr. 17/21

Die Befragung der Ministerpräsidentin durch den Landtag

Parlament und Regierung verständigen sich auf ein neues Frageformat



Der Ältestenrat des Landtags Rheinland-Pfalz hat in seiner September-Sitzung die Grundlagen für eine Befragung der Ministerpräsidentin geschaffen. Das Konzept sieht vor, dass die Mitglieder des Landtags erstmals in der Plenarsitzung am 13. Dezember 2019 die Ministerpräsidentin zu landespolitischen Themen um Auskunft ersuchen können. Zwei weitere Befragungen sollen im kommenden Jahr folgen.¹ Der rheinland-pfälzische Landtag ist das erste deutsche Landesparlament, das die unmittelbare Befragung eines Regierungschefs im Plenum einführt.

I. Abweichung von der Geschäftsordnung

Die Geschäftsordnung des Landtags (GOLT) enthält keine Bestimmungen für eine Befragung der Ministerpräsidentin. Das neue Instrument zählt zwar zum Regelungskomplex des parlamentarischen Fragerechts nach Art. 89a Abs. 1 Landesverfassung (LV) und §§ 91 ff. GOLT. Das Konzept des Ältestenrats für eine solche Befragung unterscheidet sich jedoch in wesentlichen Punkten etwa vom Verfahren der Mündlichen Anfragen, die ebenfalls im Plenum vorgetragen und beantwortet werden. Zudem ist vorgesehen, dass die jeweilige Plenarsitzung mit der Befragung der Ministerpräsidentin beginnt und an diesem Tag die geschäftsordnungsrechtlich festgelegte Fragestunde einschließlich der Aussprache (§§ 98 Abs. 2 Satz 1, 99 Abs. 1 GOLT) entfallen soll. Auch aus diesem Grund fügt sich das neue Instrument nicht ohne weiteres in das bestehende Regelwerk der GOLT

ein. Der Ältestenrat hat sich daher dafür ausgesprochen, die Befragung der Ministerpräsidentin als Abweichung von der GOLT (§ 133 GOLT) zu ermöglichen. Hierfür bedarf es einer Zustimmung von zwei Dritteln der im Plenum anwesenden Abgeordneten, mindestens jedoch der Mehrheit der gesetzlichen Mitgliederzahl. Der Landtag hat die Möglichkeit, in der kommenden Plenarsitzung nicht nur die Abweichung von der GOLT für die erste Befragung am 13. Dezember 2019 zu legitimieren, sondern bei seiner Beschlussfassung auch die am 20. März 2020 und 28. August 2020 geplanten Befragungen mit einzubeziehen.

II. Vereinbarung zwischen Landtag und Landesregierung

Der Beschlussfassung des Ältestenrats über das neue Frageformat ist eine Verständigung zwischen Landtag und Staatskanzlei vorausgegangen. Dies mag auf den ersten Blick befremdlich erscheinen, weil die parlamentarische Kontrolle nicht von der Zustimmung der Landesregierung abhängt und nicht nur die Ministerinnen und Minister dem Landtag verantwortlich sind, sondern gleiches auch für die Ministerpräsidentin gilt (Art. 104 LV).² Anlass der vorherigen Verständigung war das zeitlich unbeschränkte und grundsätzlich unbeschränkbare Rederecht der Landesregierung (Art. 89 Abs. 3 LV).³ Dieses Recht erfährt in dem vorliegenden Konzept eine Einschränkung dahingehend, dass die Ministerpräsidentin bei ihrem anfänglichen Bericht (IV.) sowie

¹ Vorschlag des Ältestenrats zur Einführung des Instruments „Befragung der Ministerpräsidentin“ für die 17. Wahlperiode, Unterrichtung durch den Präsidenten, [Drs. 17/10100](#).

² Vgl. *Gärditz*, in: Brocker/Droege/Jutzi (Hrsg.), *Verfassung für Rheinland-Pfalz*, 2014, Art. 104 Rn. 17.

³ BVerfGE 10, 4 (17 f.); *Hummrich*, in: Brocker/Droege/Jutzi (Hrsg.), a.a.O., Art. 89 Rn. 20 mwN.

den Antworten auf die Einzelfragen der Abgeordneten (V.) bestimmte zeitliche Vorgaben beachten soll. Der Regelungsentwurf des Ältestenrats läuft auch dem Recht der Landesregierung zuwider, in eigener Verantwortung darüber zu befinden, welches ihrer Mitglieder gegenüber dem Parlament die Antwort erteilt. Mit dem erzielten Einvernehmen zwischen Parlament und Regierung ist sichergestellt, dass sich das vorgesehene Konzept keinen verfassungsrechtlichen Bedenken ausgesetzt sieht.

III. Vorherige Einreichung von Themen für die Befragung

1. Thematische Eingrenzung der Befragung

Jede Fraktion ist berechtigt, ein Thema vorzugeben, das den gegenständlichen Rahmen für die Befragung der Ministerpräsidentin vorgibt. Das Thema ist bis spätestens 13.00 Uhr am Mittwoch vor der Befragung einzureichen. In diesem Punkt besteht ein wesentlicher Unterschied zum Deutschen Bundestag, dessen Mitglieder seit dieser Wahlperiode dreimal jährlich die Bundeskanzlerin befragen können (Ziff. 7 der Anlage 7 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages): Die Bundeskanzlerin wird dort mit Fragen konfrontiert, ohne dass im Vorfeld eine thematische Eingrenzung erfolgt. Der Ältestenrat des Landtags hat sich hingegen für ein Konzept ausgesprochen, das „Überraschungsfragen“ womöglich ausschließen mag, auf Grund der bestehenden Vorbereitungsmöglichkeiten jedoch einen höheren Informationsgehalt der Befragung verspricht.

2. Hinreichende Bestimmtheit eines Themas von allgemeinem und aktuellem Interesse

Das Thema muss bestimmt bezeichnet sowie von allgemeinem und aktuellem Interesse sein. Der Ältestenrat hat damit die drei materiellen Zulässigkeitsvoraussetzungen für die Themen der Aktuellen Debatte aufgegriffen (§ 101 Abs. 1 Satz 1 GOLD).

⁴ *Ritzel/Bücker/Schreiner*, Handbuch für die Parlamentarische Praxis mit Kommentar zur Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages, Loseblatt, § 106 (Stand: 11/2002) Anm. I. d., zu bb).

⁵ *Ritzel/Bücker/Schreiner*, a.a.O., § 106 (Stand: 11/2002) Anm. I. d., zu dd).

⁶ *Ritzel/Bücker/Schreiner*, a.a.O., § 106 (Stand: 11/2002) Anm. I. d., zu dd).

Dem Bestimmtheitsgebot ist Rechnung getragen, wenn in dem eingereichten Thema ein abgegrenzter bzw. abgrenzbarer Gegenstand zum Ausdruck kommt.⁴ Das Thema muss eine inhaltliche Vorbereitung auf die Befragung möglich erscheinen lassen. Der Regelungsvorschlag des Ältestenrats sieht zudem vor, dass zur Konkretisierung des Themas und Interesses eine kurze Erläuterung erfolgen soll. Unsachliche Wertungen und unsachliche Feststellungen sind wie im bisherigen Recht der parlamentarischen Anfragen unzulässig.

Nach herkömmlichem Verständnis ist ein Thema von allgemeinem Interesse, wenn es von einer breiten Öffentlichkeit geteilt wird und ihm nicht nur eine regionale Bedeutung zukommt.⁵

Aktuell ist das Interesse, wenn das Thema kurze Zeit zurückliegende, gegenwärtige oder alsbald bevorstehende Angelegenheiten bzw. Ereignisse betrifft.⁶ Die Frage, ob ein Thema noch von aktuellem Interesse ist, wird nach der im Landtag vorherrschenden Übung bei der Aktuellen Debatte und Fragestunde danach beantwortet, ob eine entsprechende Einbringung schon im vorherigen Plenarturnus möglich gewesen wäre.⁷ Auf das neue Instrument wird man diese Auslegungsregel wegen der größeren zeitlichen Abstände der Befragungen nicht ohne weiteres übertragen können. Auch im Sinne des ohnehin bestehenden politischen Einschätzungsspielraums des Initianten⁸ wird man im Vergleich zur Aktuellen Debatte und Fragestunde in begrenztem Umfang großzügigere Maßstäbe für die Beurteilung der zeitlichen Nähe gelten lassen müssen.

3. Verantwortungsbereich der Landesregierung

Der Regelungsvorschlag des Ältestenrats legt schließlich fest, dass das Thema der Befragung den Verantwortungsbereich der Landesregierung betreffen muss. Angesprochen wird damit eine zentrale Bedingung parlamentarischer Kontrolle: Rechenschaft kann der Landtag nur für die von der Landesregierung zu verantwortenden politischen Angelegenheiten verlangen.⁹ Zulässige

⁷ Ebenso der Deutsche Bundestag, siehe *Ritzel/Bücker/Schreiner*, a.a.O., § 106 (Stand: 11/2002) Anm. I. d., zu dd).

⁸ *Ritzel/Bücker/Schreiner*, a.a.O., § 106 (Stand: 11/2002) Anm. I. d., zu dd).

⁹ *Edinger*, in: *Brocker/Droege/Jutzi* (Hrsg.), a.a.O., Art. 89a Rn. 10.

Kontrollgegenstände sind danach sowohl die von der Landesregierung wahrgenommenen Aufgaben als auch der von ihr zu verantwortende Aufgabenbereich.¹⁰ Beide Fallgruppen sind dadurch gekennzeichnet, dass die Möglichkeit einer Einflussnahme besteht.¹¹ Der Verantwortungsbereich erstreckt sich danach auf „jeden politischen Bereich, in dem die Staatsregierung oder eines ihrer Mitglieder in seinem Aufgabenbereich tätig geworden ist oder sich geäußert hat, sowie auf jeden Bereich, in dem die Regierung oder eines ihrer Mitglieder kraft rechtlicher Vorschriften tätig werden kann“.¹²

4. Entscheidungskompetenzen des Präsidenten und des Landtags

Der Präsident entscheidet über die Einhaltung der formalen und inhaltlichen Zulässigkeitsvoraussetzungen eines Themas. Über die zulässigerweise eingereichten Themen erfolgt sodann eine unverzügliche Unterrichtung der Fraktionen und der Staatskanzlei; die Themen werden auf die Tagesordnung des Landtags gesetzt. Hält der Präsident ein Thema für unzulässig, entscheidet hierüber der Landtag zu Beginn der nächsten Sitzung.

IV. Der Bericht der Ministerpräsidentin

Die Befragung beginnt mit einem Bericht der Ministerpräsidentin insbesondere zu aktuellen Themen der Regierungsarbeit. Darüber hinaus steht es der Regierungschefin frei, weitere politische Angelegenheiten zum Gegenstand ihres Berichts zu machen.

Mit dem anfänglichen Bericht, der fünf Minuten nicht überschreiten soll, verfügt die Ministerpräsidentin über die Möglichkeit, eigene thematische Akzente zu setzen. Während für die Abgeordneten die Kontrollfunktion der Befragung im Vordergrund stehen dürfte, kann die Ministerpräsidentin auf das neue Format zurückgreifen, um aus eigener Initiative in einem öffentlichen Forum Maßnahmen, Pläne und Absichten der Regierung zu erläutern (Artikulationsfunktion).

V. Die Einzelfragen der Abgeordneten und die Antworten der Ministerpräsidentin

Nach dem Bericht der Ministerpräsidentin schließt sich deren Befragung durch den Landtag an. Bis zu 18 Einzelfragen, die sich auf die Fraktionen im Verhältnis 3 (SPD) : 5 (CDU) : 4 (AfD) : 3 (FDP) : 3 (BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN) verteilen, können an die Ministerpräsidentin gerichtet werden. Höchstens 30 Minuten sind für die Befragung vorgesehen. Der Vorschlag des Ältestenrats sieht jedoch eine Verlängerung vor, falls die Fraktionen von ihrem Fragenkontingent noch nicht erschöpfend Gebrauch machen konnten.

Begonnen wird mit den Fragen zum Bericht der Ministerpräsidentin. Danach können Fragen zu den Themen der Fraktionen gestellt werden. Als erstes wird das von der größten Oppositionsfraktion eingebrachte Thema aufgerufen (CDU), danach richtet sich die Reihenfolge der Themen nach dem Stärkeverhältnis der Fraktionen (SPD, AfD, FDP und BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN). Jede Fraktion muss als erstes zu ihrem Thema eine Frage stellen; andernfalls bleibt das Thema unberücksichtigt. Die das Thema einbringende Fraktion hat das Recht, auch die zweite Frage zu stellen. Im Übrigen gilt, dass das Fragerecht nach jeder Beantwortung auf eine andere Fraktion übergeht.

Die Einzelfragen sind bestimmt zu fassen und müssen eine kurze Beantwortung möglich erscheinen lassen. Unsachliche Wertungen und Feststellungen sowie die Frage einleitende Bemerkungen sind unzulässig. Fragen, die gegen diese Bestimmungen verstoßen, kann der Präsident zurückweisen. Dies gilt auch, wenn die Einzelfrage keinen hinreichenden Bezug zu dem Bericht der Ministerpräsidentin oder dem Fraktionsthema erkennen lässt.

Der Ältestenrat hat festgelegt, dass jede Frage innerhalb einer halben Minute zu stellen ist. Die Antwort der Ministerpräsidentin soll eine Minute nicht überschreiten. Ob die Ministerpräsidentin die Beantwortung einer Frage ablehnen kann, richtet sich nach den üblichen, in Art. 89a Abs. 3 LV festgelegten Prinzipien für parlamentarische Anfragen und Auskunftersuchen.¹³

¹⁰ BVerfG, NVwZ 2018, 51 (55); BayVerfGH, NVwZ 2007, 204 (205).

¹¹ BayVerfGH, NVwZ 2007, 204 (205).

¹² BayVerfGH, NVwZ 2007, 204 (205 f.) unter Bezugnahme auf die Ausführungen von Gusy,

ZRP 1998, 265 (266); Geck, Die Fragestunde im Deutschen Bundestag, 1986, S. 81 f.; Poppenhäger, ThürVBl 2000, 121 (124 f.).

¹³ Hierzu Edinger, in: Brocker/Droege/Jutzi (Hrsg.), a.a.O., Art. 89a Rn. 18 ff. mwN.

VI. Fazit

Mit der Befragung der Ministerpräsidentin wird der Landtag Rheinland-Pfalz erstmals am 13. Dezember 2019 ein neues Instrument der parlamentarischen Regierungskontrolle erproben. Ob sich das Frageformat nicht nur verfahrensmäßig, sondern auch im Hinblick auf seine inhaltliche Ausrichtung von der hergebrachten Fragestunde unterscheidet und damit zu einer spürbaren Aufwertung der parlamentarischen Kontrolle führt, wird sich im Laufe der drei Befragungen zeigen. Gegenwärtig lässt sich ebenfalls noch nicht sicher beurteilen, ob die

strikte zeitliche Taktung von Fragen und Antworten, die ein hohes Maß an Redediziplin einfordert, zu einem gesteigerten Informationskonzentrat führen wird. Fest steht allerdings schon jetzt, dass der nächste Landtag im Rahmen seiner Geschäftsordnungsberatungen auf wichtige praktische Erfahrungen zurückgreifen können wird, um zu beurteilen, ob und gegebenenfalls mit welchen Modifikationen das Frageformat einen beständigen Platz in den Reihen der parlamentarischen Kontrollinstrumente erhalten soll.