

Prof. Dr. Wolfgang Zeh
Bundestagsdirektor a.D.



10. Oktober 2019

Schriftliche Stellungnahme

zu dem Antrag der Fraktion der AfD „Änderung der Geschäftsordnung des Landtags Nordrhein-Westfalen zur Ersetzung der Fragestunde durch eine Regierungsbefragung“, Drucksache 17/5633 vom 02.04.2019.

1. Nach dem vorliegenden Antrag der AfD (im Folgenden: AfD-Antrag) soll die bisherige Fragestunde (§ 94 GO) entfallen. An ihre Stelle soll eine Beantwortung mündlicher Fragen der Abgeordneten durch Mitglieder der Landesregierung (LReg) treten. Dies soll in der jeweils ersten Plenarsitzung der Woche in einer Regierungsbefragung von i.d.R. 60 Minuten Dauer stattfinden.

Die Antragstellerin verspricht sich davon eine Stärkung der politischen Willensbildung des Landtags, eine wirkungsvollere Kontrolle der LReg und eine verbesserte Wahrnehmung des Landtags (LT) durch Medien und Öffentlichkeit (vgl. im Einzelnen die Begründung auf S. 4 ff. des AfD-Antrags).

Erwartungen dieser Art standen auch hinter der im Deutschen Bundestag (BT) seit langem praktizierten und Anfang 2019 reformierten Regierungsbefragung (dort § 106 Abs. 2 GOBT mit Richtlinien in Anlage 7, früher auch „Kabinetttberichterstattung“ genannt). Der AfD-Antrag nimmt u.a. Bezug auf die Neuregelung im BT. Die folgende Stellungnahme stützt sich sowohl auf die langjährigen Erfahrungen mit dieser Einrichtung im BT als auch auf die dort geführten Diskussionen bei der Erarbeitung der nunmehr geltenden Fassung.

2. Ein wesentlicher Unterschied der Regierungsbefragung gegenüber der Fragestunde im Landtag NRW besteht darin, dass die Fragen nicht mehr zuvor (bis Montag 12.00 Uhr der Plenarwoche) schriftlich eingereicht werden müssen. Die Fragesteller müssen sich (bis zu diesem Termin) lediglich „beim Präsidenten in Textform anmelden“ (§ 94 Abs. 3 des Entwurfs ([E])). Dadurch, dass die für die Beantwortung anwesenden Mitglieder der LReg die Fragen nicht vorab kennen und sich nicht auf sie vorbereiten (lassen) können, soll offenbar ein weniger fachlich-administratives und mehr politisch-spontanes Frage-Antwort-Spiel entstehen. Allerdings sollen Fragen auch – wohl in schriftlicher Fassung, wie bei der bisherigen Fragestunde – „zusammen mit der

Anmeldung übermittelt werden“ können (Abs. 3 Satz 2 E). Bei solchen vorab übermittelten Fragen wäre demnach die Möglichkeit der politisch-administrativen Vorbereitung von Antworten (wieder) gegeben.

Ein weiterer Unterschied zur bisherigen Fragestunde besteht darin, dass jedem Abgeordneten nicht mehr zwei Fragen und bis zu drei Zusatzfragen zustehen, sondern nur eine Frage nebst einer „Nachfrage“ (§ 94 Abs. 1 E). Zusatzfragen anderer Abgeordneter als des jeweiligen Fragestellers sind - anders als in der Fragestunde (vgl. § 94 Abs. 8 Satz 1 GO, bis zu zwei) - nicht vorgesehen. Abweichend hiervon soll jeder Fraktionsvorsitzende bis zu drei Fragen stellen dürfen sowie zu jeder Frage eine, also bis zu drei Nachfragen.

Einen wesentlichen Unterschied stellt ferner die Anwesenheitspflicht der Mitglieder der LReg dar, insbesondere soweit sie auch unabhängig von der Beantwortung von Fragen der Abgeordneten vorgesehen ist. Jedes Regierungsmitglied soll verpflichtet sein, mindestens einmal pro Jahr an der Regierungsbefragung teilzunehmen, der Ministerpräsident dreimal (§ 94 Abs. 4 Satz 3 E).

3. Mit dieser Konzeption ist eine verfassungsrechtliche Frage aufgeworfen, die zuerst zu erörtern ist (zu Einzelheiten der Praktikabilität des Verfahrens, möglicher Wirkungen usw. wird später Stellung genommen). Sie besteht darin, ob der Landtag befugt ist, rechtlich bindende Vorschriften für die LReg mittels einer GO-Regelung zu erlassen. Wenn oder soweit dies nicht der Fall sein sollte, wäre die Regierungsbefragung nur auf der Basis einer freiwilligen Mitwirkung der LReg oder/und einer entsprechenden Vereinbarung mit ihr zu verwirklichen.

3.1. Bei der Neufassung der Regierungsbefragung im BT ist dies eingehend und kontrovers diskutiert worden. In der Anhörung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung am 30. Januar 2019 waren die Auffassungen der Verfassungsexperten geteilt hinsichtlich möglicher Rechtsquellen für eine bindende Regelungsbefugnis des BT.

Die Positionen und Argumente werden nachfolgend nur kurz zusammengefasst, um den Entscheidungsbedarf des Landtags an dieser Stelle deutlich zu machen. Für eine nähere Betrachtung einschließlich reichhaltiger Belege aus Literatur und Rechtsprechung wird auf die schriftlichen Stellungnahmen zur Anhörung in den dortigen Ausschussdrucksachen Nr. 19 –G– 17 bis 23 sowie auf das Ausschussprotokoll der mündlichen Anhörung verwiesen.

3.2. Eine Bindungswirkung von parlamentarischen Geschäftsordnungen für Dritte generell wird weithin ausgeschlossen, weil sie autonome Satzungen des Parlaments darstellen und daher nur dessen Mitglieder und Gremien rechtlich verpflichten könnten. Für das Verhältnis des Parlaments zur Regierung unter den verfassungsrechtlichen Vorgaben des parlamentarischen Regierungssystems – Hervorbringung, Besetzung, Mitsteuerung und Kontrolle der Regierung durch das Parlament – ist diese ausschließliche Innenwirkung der GO jedoch zu differenzieren.

So könnte das Herbeirufungsrecht des Parlaments gegenüber der Regierung – vorliegend Art. 45 Abs. 2 Landesverfassung NRW (LV) – als Rechtsgrundlage dafür in

Betrachtet werden, dass von einer grundsätzlichen Pflicht der Regierung zur Mitwirkung bei der parlamentarischen Kontrolle und demzufolge auch zur Anwesenheit im Parlament auszugehen ist. Insoweit wird z.T. angenommen, dieser im sog. Zitierrecht enthaltene Grundsatz könne durch die GO aktualisiert werden durch besondere Anwesenheitsbestimmungen für eine Regierungsbefragung, ähnlich wie für Fragestunden oder Plenarberatungen zu Anfragen, deren effektive Wahrnehmung auf Basis der Mandatsrechte der Abgeordneten (Art. 30 LV bzw. Art. 38 GG) ebenfalls eine Anwesenheit von Regierungsmitgliedern voraussetze.

Hiergegen wird z.T. eingewandt, die verfassungsrechtliche Systematik erlaube eine solche Generalisierung nicht: Das Herbeirufungsrecht des Parlaments müsse in jedem Einzelfall durch Beschluss des Plenums ausgeübt werden. Andernfalls, nämlich wenn das Parlament ohnehin die Anwesenheit der Regierung durch bloße GO-Regeln durchsetzen könnte, wäre diese besondere Verankerung des Herbeirufungsrechts in der Verfassung sinnlos und überflüssig. Auch die GO-Vorschriften zum Fragerecht würden nicht als solche die Anwesenheitspflicht auslösen, sondern bewirkten dies nur in der Umsetzung und Konkretisierung des dahinter stehenden verfassungsrechtlichen Informations- und Auskunftsanspruchs des Parlaments gegenüber der Regierung (Interpellationsrecht des Parlaments, für NRW vgl. auch Art. 40 LV). Dem lässt sich indessen entgegengehalten, diese herkömmliche Verfassungsgrundlage könne im Wege der Interpretation auch für eine Regierungsbefragung in Anspruch genommen werden, die sich dann als Variante oder Unterfall des parlamentarischen Interpellationsrechts darstelle.

In der BT-Anhörung wurde jedoch vorgetragen, die Regierungsbefragung sei ein neues Format mit einem veränderten Kontroll- und Diskursziel, sie könne normativ nicht an das herkömmliche Auskunftsrecht des Parlaments angebunden werden bzw. an seiner Rechtfertigung anknüpfen. Insoweit ist gefordert worden, die Regierungsbefragung im BT solle auf eine freiwillige Übereinkunft mit der Regierung gestützt werden, eben weil deren Verpflichtung (nur) durch die GOBT nicht zulässig sei. Teilweise ist erwogen worden, für die Präsenzpflicht der Regierung eine gesetzliche Regelung vorzusehen. In der verfassungsrechtlichen Fachdebatte ist allerdings ungeklärt, inwieweit Parlamentsangelegenheiten durch Gesetz regelungsfähig sein sollen.

Es finden sich auf Bundesebene mehrere Gesetze mit Regelungsgehalt für das parlamentarische Verfahren, z.B. das Abgeordnetengesetz, das Gesetz über die Kontrolle nachrichtendienstlicher Tätigkeiten, das Wahlprüfungsgesetz u.a.m., in NRW z.B. das Fraktionsgesetz.

In der Literatur und auch in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 70, 324 ff.) wird für die Bundesebene zumindest ein Zustimmungsgesetz des Bundesrates zu einem Gesetz als Schranke für die Möglichkeit betrachtet, parlamentarische Prozeduren auf gesetzlichem Wege zu regeln.

3.3. Daraus ergibt sich zunächst, dass der AfD-Entwurf möglicherweise verfassungsrechtlich vertretbar ist, sofern und soweit er das Befragungsrecht der Abgeordneten mit der Auskunftspflicht der LReg in unmittelbare Beziehung setzt, also ausschließlich darauf abstellt, dass die Fragen von einem (nur) zu diesem Zweck anwesenden Regierungsmitglied beantwortet werden müssen. Das entspräche auch

der bisherigen Regelung in § 94 Abs. 6 Satz 3 GO, nach der bei Abwesenheit des „zuständigen“ Regierungsmitglieds die Frage für die nächste Sitzung zurückgestellt werden kann. Daraus lässt sich ableiten, dass von der Anwesenheitspflicht jeweils zuständiger Regierungsmitglieder schon bisher prinzipiell ausgegangen wird (und nicht von einer ersatzweisen Beantwortung durch anwesende Beauftragte oder Beamte). Parallel hierzu wäre dann dieser Bestandteil der Regierungsbefragung, also die konkrete Auskunft zu den gestellten Fragen, als eine Weiterentwicklung des parlamentarischen Interpellationsrechts zu interpretieren. Die dafür erforderliche Argumentation wäre darauf abzustellen, dass auch die Fragen im Rahmen der Regierungsbefragung auf konkrete Auskünfte zielen (müssen), zu denen die LReg aufgrund ihrer Zuständigkeiten in der Lage (und im Einzelfall auch befugt) ist. In dieser Sicht wären Fragerecht und Antwortpflicht stärker an die Zwecksetzung der Fragestunde angenähert als an die Idee einer neuen, bisher nicht verfügbaren Dialogform im Sinne eines politischen Schlagabtauschs mittels Fragen und Antworten.

3.4. Anders liegt es aber bei der im AfD-Entwurf vorgesehenen abstrakten Anwesenheitspflicht von Regierungsmitgliedern. Vielleicht könnte in der Praxis die Anwesenheit eines jeden Mitglieds einmal jährlich dadurch sichergestellt werden, dass jede Ministerin und jeder Minister (mindestens) einmal im Jahr Fragen zu seinem Ressort beantwortet. Das würde allerdings voraussetzen, dass entsprechende Fragen gestellt werden. Der AfD-Entwurf erweckt zunächst den Eindruck, als müsse und könne ein anwesender Minister alle Fragen beantworten, auch solche, die nicht in seinen Geschäftsbereich fallen. Ihren Inhalt und folglich deren Ressortbezug kennen er und die LReg ja zuvor nicht oder nur bei Mitübermittlung einer schriftlichen Frage. Andererseits ist in Abs. 8 Satz 2 E vorgesehen, dass er Fragen außerhalb seines Geschäftsbereichs nicht behandeln muss, sondern diese „durch einen anwesenden Vertreter der Landesregierung des entsprechenden Geschäftsbereichs“ beantworten lassen kann. Offen bleibt hier, was zu geschehen hat, falls ein anderes Regierungsmitglied mit zur Frage passendem Geschäftsbereich nicht anwesend ist: Obliegt die Antwort dann doch wieder dem (allein) anwesenden? Oder wäre dann § 94 Abs. 9 Satz 2 E entsprechend anzuwenden, also die Frage zurückzustellen und sie in der nächsten Regierungsbefragung bevorzugt aufzurufen? Dem stünde freilich die strikte Begründung dieser Vertagungsmöglichkeit mit dem „Zeitablauf“ entgegen.

Damit bleibt zweifelhaft, auf welcher Rechtsgrundlage eine Anwesenheitspflicht zu begründen ist, wenn ein Regierungsmitglied innerhalb eines Jahres keine Fragen zu beantworten hat, entweder weil er nicht zur Anwesenheit benannt wurde oder weil Fragen aus seinem Geschäftsbereich nicht gestellt wurden. Ein Ausweg findet sich evtl. in § 94 Abs. 4 Satz 1 E, wonach die Regierung bekanntzugeben hat, welche Mitglieder teilnehmen. Das könnte u.U. in Verbindung mit Satz 3 und 4 als eine zusätzliche Verpflichtung der LReg interpretiert werden, die Kabinettsmitglieder reihum so zu benennen, dass jedes mindestens einmal im Jahr „drankommt“. Das würde aber dennoch dazu führen können, dass ein Regierungsmitglied zwar anwesend war, aber keine Fragen beantworten konnte, weil zu seinem Geschäftsbereich keine gestellt wurden. Damit wäre noch immer ungeklärt, warum er zur Anwesenheit rechtlich verpflichtet gewesen sein soll, ohne dass ein Auskunftsanspruch des LT vorlag.

3.5. Noch problematischer erscheint dies in Bezug auf den Ministerpräsidenten, der dreimal im Jahr erscheinen soll, ohne dass dies mit einer Beantwortung von Fragen gerade durch ihn bedingt bzw. normativ daran geknüpft ist. Der Regelungsvorschlag scheint hier mehr auf ein politisches Streitgespräch mit dem Regierungschef abzielen als auf eine fachliche Beantwortung unterschiedlicher Fragen aus den verschiedenen Ressorts. Gerade in dieser Verpflichtung des Regierungschefs scheint die Antragstellerin das Ziel verwirklicht zu sehen, einen lebhaften Schlagabtausch im Stil der Prime Ministers Question Time im britischen Unterhaus herbeizuführen.

Wieweit sich dieses Ziel unter den Gegebenheiten eines deutschen Landtags verwirklichen lassen könnte, soll hier nicht weiter vertieft werden; zu beachten wären insoweit die Unterschiede in der Verfassungslage, in der Sitzordnung des Hauses, in der Rolle des Speakers und im Selbstverständnis der deutschen Parlamente als „Arbeitsparlamente“ im Unterschied zur britischen Tradition des „Redeparlaments“, sowie – nicht zuletzt – in der Stellung des Prime Ministers, der die Regie des Wechsels von Frage und Antwort weitgehend seinerseits in der Hand hat (wann ruft er welchen Fragesteller auf, welche Fragen fasst er zusammen usw.). Die beeindruckende Lebhaftigkeit der Fragestunde im Unterhaus beruht wesentlich auf einem ungeschriebenen Konsens über einen hergebrachten, gleichsam „sportlichen“ Stil des Ablaufs. Inwieweit die deutsche Öffentlichkeit dies zu schätzen wüsste, muss hier offenbleiben.

Gerade an dieser Zielsetzung zeigt sich das Prekäre der rechtlichen Voraussetzungen. Denn wenn es weniger um den Informationsanspruch des Landtags als um eine neue „Grundstimmung“ im parlamentarischen Diskurs gehen soll, lässt sich eine rechtliche Verpflichtung der LReg aus dem Fragerecht der Abgeordneten umso weniger herleiten. Selbstverständlich spricht nichts gegen einen Versuch, das populäre Ziel eines lebhafteren Diskussionsformats im Wege freiwilliger Vereinbarung zwischen LT und LReg anzustreben. Aber für eine rechtliche Verpflichtung der LReg müsste sich der LT dazu entschließen, dieses Format ausdrücklich auf eine verfassungsrechtliche Grundlage zu stellen – sei es das Zitierrecht, das Interpellationsrecht oder eine darauf basierte weiterentwickelte Interpretation der gegenseitigen Beziehungen im parlamentarischen Regierungssystem. Für alle diese Ansätze, auch in Kombination, hat die Anhörung im BT vertretbare Argumente geliefert, wenn auch angesichts der jeweiligen Gegenargumente nicht ohne rechtliche Risiken (die freilich nur im Konfliktfall relevant werden könnten - solange Landtag(smehrheit) und Regierung eine entsprechende Festlegung gemeinsam tragen würden, käme als „Kläger“ kaum der LT als solcher in Betracht, sondern allenfalls Abgeordnete oder Fraktionen).

Nach alledem wäre zu empfehlen, dass dem AfD-Antrag (in der Begründung) eine Aussage beigefügt wird, auf welcher verfassungsrechtlichen Grundlage die Anwesenheitspflicht der LReg verlangt wird. Daraufhin kann der LT diese Frage beraten und in der einen oder anderen Richtung klären, um sich zur Annahme oder Ablehnung – oder auch zu einer Änderung – des Antrags zu entschließen.

4. Unabhängig von den verfassungsrechtlichen Aspekten wirft der AfD-Antrag einige Fragen auf, die mehr auf dem Gebiet der konkreten Anwendbarkeit und der davon ausgehenden Wirkungen liegen. Für deren Einschätzung bietet die langjährige Anwendung im BT einiges Material.

4.1. Nach § 94 Abs. 5 E soll die Regierungsbefragung mit dem Vortrag eines Mitglieds der LReg (vorzugsweise des Ministerpräsidenten) beginnen. Dies dürfte sich, jedenfalls im Lichte der Erfahrungen im BT, als kontraproduktiv erweisen gegenüber der Intention des AfD-Antrags. Eine ähnliche Bestimmung im BT (§ 106 Abs. 2 mit Anlage 7 Nr. 5 GOBT, auch in der Neufassung 2019 beibehalten) hat über die Jahre zu wachsender Enttäuschung hinsichtlich des Erfolgs dieses Formats, zu abnehmendem Interesse seitens der Abgeordneten und zu ausbleibender Attraktivität für Medien und Öffentlichkeit geführt. Die Bundesregierung hat ihre Befugnis, das Thema des einführenden Vortrags im Rahmen ihrer Verantwortlichkeit frei zu bestimmen – so auch im AfD-Antrag vorgesehen – häufig dazu benutzt, fachlich komplexe, politisch weniger aktuelle oder kaum kontroverse Gegenstände zu erläutern, zu denen sich, nicht wirklich überraschend, in der Regel keine lebhaftere Debatte entwickelte. Zunehmend blieben auch Nachfragen der Abgeordneten zum Vortrag der Regierung aus. Die wenigen Anwesenden nahmen den Bericht oft schweigend hin, um sodann zu Fragen ohne Bezug zu dem Regierungsbericht (zu den im alltäglichen Sprachgebrauch so genannten „freien Fragen“) überzugehen. Auch von diesen wurden gelegentlich so wenige gestellt, dass die vorgesehenen 30 Minuten nicht ausgeschöpft wurden und die Regierungsbefragung vorzeitig endete.

Dabei ist darauf aufmerksam zu machen, dass in der BT-Regelung der einleitende Bericht nur „auf Verlangen“ der BReg vorgesehen war und ist. Im AfD-Antrag ist er dagegen zwingend (die Regierungsbefragung „beginnt mit dem Vortrag...“). In der BT-Regelung war eine Verbindung der Fragen mit dem Regierungsbericht dadurch angestrebt, dass zunächst Fragen „vorrangig zur vorangegangenen Kabinettsitzung“ vorgesehen waren, zu welcher der einleitende Bericht Auskunft geben sollte. Dieser Bezug war auch der ursprüngliche Auslöser für dieses Format gewesen. Der BT wollte es nicht länger hinnehmen, dass am Mittwoch (in Sitzungswochen) über die soeben beendete Kabinettsitzung von der Regierung in der Pressekonferenz informiert wurde, unmittelbar bevor im BT um 13 Uhr die Fragestunde begann. Die erste Adresse für die BReg habe der BT und nicht die Pressekonferenz zu sein (daher die frühere Bezeichnung „Kabinetttberichterstattung“). In der Neufassung 2019 ist die Priorität geringfügig verändert worden: Nach Anlage 6 Nr. 6 sollen nun zuerst Fragen zum einleitenden Bericht und zum Geschäftsbereich des anwesenden Regierungsmitglieds, danach zur vorangegangenen Kabinettsitzung und schließlich „allgemeine Fragen“ aufgerufen werden.

Im AfD-Antrag ist ein Zusammenhang der Fragen mit der Willensbildung im Kabinett nicht thematisiert. Ob deshalb eher zu erwarten ist, dass die Abgeordneten auf den Bericht nicht weiter eingehen, sondern ihre i.d.R. vorbereiteten Fragen anbringen, müsste ggfls. die Praxis zeigen. Wenn sich dies so ergeben würde, wäre allerdings fraglich, warum der einleitende Bericht zwingend vorgeschrieben werden soll. Wer dagegen auf den Bericht reagieren wollte, müsste – da jedem Abgeordneten mit Ausnahme der Fraktionsvorsitzenden nur eine Frage zusteht – seine ggfls. vorbereitete Frage zurückstellen oder zurückziehen, um den einleitenden Bericht zu hinterfragen.

4.2. Bei den (mindestens) drei Auftritten des Regierungschefs pro Jahr könnte sich der Einleitungsbericht zu einer Art zusätzlichen kurzen Regierungserklärung entwickeln.

Nicht nur die Themenwahl, sondern auch die Wahl der Sitzungswoche steht ihm zur Disposition. Für den Bericht sind 5 Minuten vorgesehen, allerdings als Soll-Bestimmung. Er kann also länger ausfallen (im BT wurde dieser Zeitrahmen nicht selten überschritten). Die – sonst übliche – Aussprache zu einer solchen Quasi-Regierungserklärung könnte nicht oder nur sehr improvisiert stattfinden, da nur angemeldete Fragesteller, teilweise mit zuvor übermittelten Fragen, aufzurufen sind (es sei denn, mehrere Abgeordnete würden ihre angemeldeten Fragen zurückziehen, um sie durch Nachfragen zum Regierungsbericht zu ersetzen). Zulässig sind zudem nur 45 Sekunden pro Frage und je Abgeordneten; die Fragen dürfen zwar kurz eingeleitet werden, aber nur innerhalb der 45 Sekunden (§ 94 Abs. 7 E). Die Vorschrift stellt demnach rigoros auf den Fragecharakter der Äußerungen ab. Ob sich daraus der erstrebte lebhafteste Diskurs entwickeln kann, erscheint mindestens zweifelhaft.

4.3. Die Beschränkung der Fragezeit auf 45 und der Antwortzeit auf 75 Sekunden könnte sich als unrealistisch bzw. als nicht durchsetzbar erweisen. Ob eine Redezeituhr mit Sekundenanzeige vorhanden ist oder zu beschaffen wäre, mag dahinstehen, jedenfalls käme die Zeitkontrolle einer Zumutung für den Präsidenten gleich. Auch liegt eine gewisse Streit anfälligkeit der Sekundenvorgabe nahe; die dadurch evtl. ausgelöste Lebhaftigkeit der Veranstaltung dürfte nicht die eigentlich erhoffte sein. Falls diese Zeitregel nur als Richtlinie für eine ungefähre Orientierung zu verstehen sein sollte, könnte sie auch entfallen und beispielsweise durch eine Ein- und Zwei-Minuten-Regel ersetzt werden.

4.4. Die Frage-Privilegierung der Fraktionsvorsitzenden ist wohl dem Ziel einer kontroversen politisch-programmatischen Akzentuierung geschuldet. Sie führt aber auch ein Element der Hierarchisierung dieses Dialogformats herauf. Bei vorgesehenen 60 Minuten Gesamtzeit führen jeweils drei Fragen für fünf Fraktionsvorsitzende – u.U. mit jeweils bis zu drei Nachfragen, vgl. Abs.1 E – zu maximal 30 Fragemöglichkeiten der Vorsitzenden. Zusammen mit den jeweiligen Antwortzeiten bedeutet dies, dass die Regierungsbefragung von den Fraktionsvorsitzenden vollständig ausgefüllt oder dominiert werden kann (sofern diese es wollen - was durch das Bedürfnis, auf gegenseitige Vorhalte und Angriffe zu reagieren, eher nahe- als fernliegen dürfte). Das liefe gewissermaßen auf „Elefantenrunden“ hinaus, in denen die Minister für die Regierung und die Vorsitzenden für ihre Fraktionen sprechen bzw. fragen würden. Darin könnte sich mehr die herkömmliche politische „Schlachtordnung“ parlamentarischer Debatten abbilden als ein neuer pluralistischer Stil als Angebot an das mediale Interesse und die öffentliche Wahrnehmung des Landtags.

In diesem Zusammenhang erweist sich die (oben in anderem Zusammenhang angesprochene) Vorschrift in § 94 Abs. 9 Satz 2 E als zusätzlich problematisch. Wenn, wie vorgesehen, Abgeordnete sich als Fragesteller vorab anmelden, ob mit oder ohne mitgelieferte Formulierung ihrer Frage, kann die Privilegierung der Fraktionsvorsitzenden nach Anzahl der Fragen und nach ihrer Einreihung - der LT-Präsident soll sie „zuerst“ aufrufen, Abs. 6 Abs. 2 - dazu führen, dass zahlreiche angemeldete Abgeordnete nicht zum Zuge kommen. Nachdem deren Fragen in der folgenden Regierungsbefragung „bevorzugt aufgerufen“ werden müssen (Abs. 9 Satz 2), stellen sich Fragen: Gilt auch in der nächsten Veranstaltung wieder die Vorschrift, dass die Fraktionsvorsitzenden zuerst aufzurufen sind? Dann könnte, wenn nach diesen

zunächst die Restanten aus der letzten Regierungsbefragung an die Reihe kämen („bevorzugt aufgerufen“), für die aktuellen Fragesteller erst recht keine Zeit mehr bleiben und deren Fragen wiederum auf die nächste Veranstaltung vertagt werden (in der nächsten Woche, je nach Sitzungsplan vielleicht auch erst nach Wochen). Oder würde der bevorzugte Aufruf der unerledigten Fragen aus der vorigen Sitzung vorrangig auch vor den Fraktionsvorsitzenden stattfinden (entgegen dem Wortlaut von Abs. 6 Satz 2)? Auch dann könnte, wenn zuerst die Restanten aus der letzten Sitzung und dann die Vorsitzenden an die Reihe kämen, die eigentlich gewünschte Aktualität des Frage-Antwort-Spiels erheblich beeinträchtigt sein, indem wiederum zahlreiche für die aktuelle Regierungsbefragung vorgesehene bzw. vorbereitete Fragen unbeantwortet blieben (und verschoben werden müssten). Auf diese Weise könnten die Befragungstermine von einer Art Bugwelle aus zurückliegenden Fragen bestimmt werden, für die sich aktuell niemand mehr interessiert. Dem wäre allenfalls dadurch abzuhelfen, dass Abgeordnete ihre nicht zum Zuge gekommenen Fragen zurückziehen. Ob das der Spontaneität und politischen Lebendigkeit dienen würde, mag hier offenbleiben.

Für die Darstellung eines veränderten Selbstverständnisses der Abgeordneten als Kontrolleure von Regierung und Verwaltung und als Protagonisten eines attraktiven politischen Diskurses wäre es möglicherweise vorzuziehen, auf die starre Drei-Fragen-Privilegierung der Fraktionsvorsitzenden zu verzichten. Den Fraktionen wäre dann aufgegeben, ohne die routinemäßige Herausstellung der Vorsitzenden und mithin ihrer bekannten politischen Positionen neue Dialogformen für die Regierungsbefragung zu entwickeln. Der für eine solche Zielsetzung beachtliche Vorteil dieses Formats liegt ja darin, dass die politische Kontroverse nicht auf einen nachfolgenden Beschluss des Plenums ausgerichtet ist, zu dessen Erläuterung, Rechtfertigung oder Ablehnung sie üblicherweise stattfindet. Auf einem mehr informellen Wege könnte die Befragung der Regierung möglicherweise „in Zukunft interessant, aufschlussreich und lebendig sein und zu einem wichtigen wiederkehrenden Ereignis der Landespolitik werden“, so die Begründung zum Antrag (Drs. 17/5633, S. 4 unten). Manches spricht dafür, dass diesem Ziel besser durch eine (mindestens zunächst) weniger durchregulierte, eher experimentelle Einführung auf dem Wege eines Konsenses zwischen LT und LReg gedient sein könnte.

4.5. Die vollständige Abschaffung der bisherigen Fragestunde wird im AfD-Antrag damit begründet, dass sie „kein zeitgemäßes Format mehr“ sei (S. 4). Angesichts des diesbezüglichen Hinweises auf das britische Unterhaus dürfte damit gemeint sein, dass sie zu fachlich und sachlich, nicht hinreichend kontrovers erscheint. Dem Bedürfnis der Abgeordneten nach „präzisen“ (!) Antworten werde zudem durch die Kleinen Anfragen genügt (S. 5).

Dazu empfiehlt sich eine genauere Prüfung, ob nicht beide Formate, Fragestunde und Regierungsbefragung, nebeneinander existieren sollten. Im AfD-Antrag wird das mit dem Argument abgelehnt, es „würde dem Landtag zu viel Zeit für die Erledigung seiner anderen Geschäfte rauben“ (S. 5). Inwieweit 60 zusätzliche Minuten im Plenum diese Gefahr heraufbeschwören würden, kann von hier aus nicht eingehend untersucht werden. Im BT ist die Fragestunde im Zuge der Reform der Regierungsbefragung nicht abgeschafft, sondern verkürzt worden (von bis zu 180 auf 90 Minuten).

Mit dem Wegfall der Fragestunde würde ein Instrument beseitigt, das bestimmte Vorteile für den einzelnen Abgeordneten in seiner Rolle als Angehöriger eines „Arbeitsparlaments“ und in seiner fachpolitischen Funktion für die von ihm arbeitsteilig betreuten Gebiete aufweist. Die Attraktion liegt in der Mündlichkeit, in dem sichtbaren Gegenüber mit dem zuständigen Minister, und in der zulässigen Zahl von zwei Fragen nebst drei Zusatzfragen. Auch wenn das antwortende Regierungsmitglied seine Antwort infolge der vorherigen Einreichung der Fragen vorbereiten (lassen) kann – was im AfD-Antrag kritisiert wird –, ergibt sich daraus doch ein Dialog „auf Augenhöhe“ mit einem Minister, wie er mit der einzigen Frage von 45 Sekunden in der vorgeschlagenen Regierungsbefragung nicht erreichbar ist. Der Abgeordnete kann sich in der Fragestunde, insbesondere auf seinem Fachgebiet, sichtbar machen für Interessenten in seinem Wahlkreis, für Verbände und Organisationen und gelegentlich für fachlich orientierte Publikationen. Es kommt dabei nicht so sehr auf Spontaneität und Lebhaftigkeit der Auseinandersetzung an, sondern auf die Darstellung von Fachkompetenz, Einsatz und „standing“ für die betreffenden Anliegen.

In dieser Funktion ist das Fragerecht des einzelnen Abgeordneten ein nicht zu vernachlässigender Bestandteil seiner Befugnisse aus dem Mandat. Gerade deshalb wurzelt es im verfassungsrechtlich verankerten parlamentarischen Interpellationsrecht und in seinem Abgeordnetenstatus. Das freie Mandat wird in allgemeinen Wahlen erworben und verpflichtet zur Repräsentation des Volkes. „Repräsentation“ bedeutet, in der politischen Willensbildung etwas nicht selbst Anwesendes gegenwärtig zu machen: Erwartungen, Wünsche, Interessen und Werte aus der Gesellschaft.

Daher liegt es keineswegs auf der Hand, das Recht der Abgeordneten auf den persönlichen und fachlich vertieften Diskurs mit einem Regierungsmitglied mittels Fragen und insistierenden Nachfragen im Plenum kurzerhand zu beseitigen. Das lässt sich weder mit der Zeitökonomie noch damit rechtfertigen, dass die Fragestunde „dröge und langweilig“ sei (so der AfD-Antrag S. 4). Fachbezogene Erörterungen können den zahlreichen im jeweiligen Fachgebiet nicht engagierten Beobachtern typischerweise langweilig erscheinen – den auf Sensation und Aufregung geeichten Medienschaffenden sowieso –, aber daran bemisst sich nicht die Bedeutung einer Einrichtung in der repräsentativen Demokratie.

Die vorgeschlagene Regierungsbefragung deckt diesen Aspekt nicht voll ab. Sie hat eine andere, ebenfalls wünschbare Funktion, macht den einzelnen Abgeordneten jedoch zu einem Mitspieler in einem anderen, gruppensdynamischen Prozess, der den oben skizzierten Teil seiner fachpolitischen Mandatswahrnehmung nicht ersetzen kann. Daher spricht vieles dafür, die Fragestunde in der bestehenden Form auch neben einer gegebenenfalls einzuführenden Regierungsbefragung beizubehalten.