

Fragestunde in Sondersitzungen des Landtags

A. Auftrag

Der Parlamentarische Geschäftsführer der CDU-Fraktion, Abg. Bischel, hat den Wissenschaftlichen Dienst um eine gutachtliche Stellungnahme gebeten zur Zulässigkeit der Fragestunde nach § 95 GOLT bei Sitzungen des Landtags gemäß Artikel 83 Abs. 5 LV in Verbindung mit § 21 Abs. 3 GOLT.

B. Stellungnahme

In der 58. Landtagssitzung am 6. Mai 1998 ergab sich die Frage, wie mit mündlichen Anfragen zu verfahren ist, wenn die Sitzung aufgrund eines Antrags von mindestens einem Drittel der Landtagsmitglieder einberufen wird (gemäß Artikel 83 Abs. 5 LV in Verbindung mit § 21 Abs. 3 GOLT).¹

§ 95 Abs. 2 GOLT bestimmt:

„Liegen Mündliche Anfragen vor, beginnt die Sitzung des Landtags mit der Fragestunde; sie soll nicht länger als eine Stunde dauern.“

Fraglich ist, ob etwas der Geltung dieser Vorschrift bei einer Sitzung entgegensteht, die nach Art. 83 Abs. 5 LV aufgrund eines Antrags von mindestens einem Drittel der Mitglieder des Landtags einberufen wird.

1. Eine Spezialregelung, die die Geltung des § 95 Abs. 2 GOLT für solche Sitzungen ausschliesse, enthält die Geschäftsordnung nicht. Überhaupt findet sich weder in dieser Vorschrift noch sonst in der Geschäftsordnung eine Unterscheidung zwischen Sitzungen, die im Rahmen des Arbeitsplanes des Landtags stattfinden, und

¹ S. Plenarprotokoll 13/58 S. 4619 f.

Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes sind parlamentsinterne Stellungnahmen, die nicht für die öffentliche Diskussion außerhalb des Landtags bestimmt sind. Eine - auch nur auszugsweise - Veröffentlichung oder Verbreitung bedarf der Zustimmung des Direktors beim Landtag.

Sitzungen, die aus besonderem Anlaß einberufen werden (z.B. aufgrund eines Antrags nach Art. 83 Abs. 5 LV). Auch den Begriff der Sondersitzung kennt die Geschäftsordnung nicht. Spezielle Regelungen enthält die Geschäftsordnung nur für die Konstituierung zu Beginn der Wahlperiode (§§ 1 - 3 GOLT).

2. Fraglich ist, ob der Sinn und Zweck von Art. 83 Abs. 5 LV, der das Recht zur Einberufung einer Sondersitzung einräumt, die Anwendung von § 95 Abs. 2 GOLT ausschließt.

Nach Art. 83 Abs. 5 LV muß der Präsident den Landtag berufen, wenn die Landesregierung oder ein Drittel der Mitglieder des Landtags es verlangt. Die Möglichkeit der Einberufung auf Verlangen eines Drittels der Abgeordneten ist insbesondere ein Recht der Minderheit, eine Landtagssitzung zu erzwingen. Was auf einer Sitzung behandelt wird, die aufgrund eines Antrags von Abgeordneten nach Art. 83 Abs. 5 LV einberufen wird, steht allerdings - wie in anderen Sitzungen auch - im Ermessen des Landtags. Er kann den Punkt auf die Tagesordnung setzen, der Anlaß gab, die Sitzung einzuberufen, muß es aber nach herrschender Auffassung nicht², und er kann weitere Punkte auf die Tagesordnung setzen.

Die Sondersitzung unterscheidet sich von Verfassungen wegen daher nicht von einer planmäßigen Sitzung. Insofern spricht nichts dagegen, die üblichen Regeln zur Aufstellung der Tagesordnung anzuwenden. Zu diesen Regeln gehören auch diejenigen Bindungen, die sich der Landtag in seiner Geschäftsordnung für die Aufstellung der Tagesordnung selbst auferlegt hat.³ Eine solche Regel ist § 95 Abs. 2 GOLT, wonach die Sitzung mit der Fragestunde beginnt, wenn Mündliche Anfragen vorliegen.

² S. u.a. Klein in Maunz/Dürig, GG, Art. 39 Rn. 72; Versteyl in Münch/Kunig, Art. 39 Rn. 38; Magiera in Sachs, GG, Art. 39; Trossmann, Parlamentsrecht des Dt. Bundestages, § 25 Rn. 7; Linck in Linck/Jutzi/Hopfe, Thüringer LV, Art. 57 Rn. 10 f.; a.A. mit guten Gründen Ritzel/Bücker, Hdb. für die parlamentarische Praxis, § 21 GOBT Anm. II, zu cc), c), der die Auffassung vertritt, das Recht auf Einberufung des Parlaments umfasse auch das Recht auf Aufnahme desjenigen Punktes in die Tagesordnung, den die Antragsteller besprechen wollen. Die Behandlung weiterer Punkte ist aber auch nach dieser Auffassung zulässig.

³ Vgl. Schneider, AK GG, Art. 40 Rn. 22; Roll in: Schneider/Zeh (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, § 28 Rn. 25; Achterberg, Parlamentsrecht, S. 606 ff.

3. Fraglich ist, ob es Aspekte des parlamentarischen Verfahrens gibt, die einer Fragestunde in einer Sondersitzung entgegenstehen.

- a) Eine parlamentarische Praxis hat sich bei Sitzungen nach Art. 83 Abs. 5 LV noch nicht herausbilden können. Es gab bisher nur zwei Sitzungen, die aufgrund eines entsprechenden Antrags von Mitgliedern des Landtags einberufen wurden.⁴ In beiden fand zwar - jeweils nach einer Vereinbarung im Ältestenrat - eine Fragestunde nicht statt. In der 58. Sitzung wurde jedoch ausdrücklich beantragt, die Fragestunde - entgegen der Vereinbarung im Ältestenrat - auf die Tagesordnung zu setzen. Der Landtag lehnte dies ab mit den Stimmen Fraktionen von SPD, CDU und F.D.P., also mit einer Mehrheit, die ausreicht, um gemäß § 127 GOLT von § 95 Abs. 2 GOLT im Einzelfall abzuweichen.⁵ Es gibt allerdings eine Praxis, bei anderen besonderen Sitzungen keine Fragestunde durchzuführen. Das gilt etwa für diejenigen Sitzungen, in denen der Landtag den Ministerpräsidenten wählt, in denen der Ministerpräsident seine Regierungserklärung abgibt und in denen der Landtag hierüber debattiert⁶, sowie für die Sitzungen, in denen der Finanzminister seine Einbringungsrede zum Landeshaushalt hält. Auch bei der diesjährigen Gedenksitzung im ehemaligen Konzentrationslager Osthofen gab es keine Fragestunde. Bei Sitzungen aus besonderem Anlaß oder mit einem besonderen inhaltlichen Schwerpunkt hat der Landtag bislang also keine Fragestunden abgehalten.
- b) Bei Sitzungen nach Art. 83 Abs. 5 LV könnte der Gesichtspunkt des Schutzes der Einberufungsminderheit der Fragestunde entgegenstehen. Das Interesse der Minderheit, die von ihrem Recht Gebrauch macht, eine Sondersitzung einzuberufen, ist darauf gerichtet, ein bestimmtes, aktuelles Thema in einer besonderen, vorzeitig einberufenen Landtagssitzung zu behandeln. Es liegt sicherlich nicht im Interesse dieser Minderheit, daß „ihr“ Thema als eines unter mehreren, sozusagen unter „ferner liefen“ (nach Fragestunde, ggf. einer Aussprache, einer Aktuellen Stunde etc.) besprochen wird. Dementsprechend ist der Landtag Rheinland-Pfalz in seinen beiden bislang einzigen Sonder-

⁴ Beide 1998: Zur Beratung von Anträgen, die dem Landtagspräsidenten den Rücktritt nahelegten, und zur Einsetzung eines Untersuchungsausschusses zur Trierer „Rotlicht-Affäre“. Im Bundestag gibt es keine § 95 Abs. 2 GOLT entsprechende Vorschrift; dort werden „pro Sitzungswoche“ Fragestunden von max. 180 Min. durchgeführt, s. Anlage 4 GOBT, Nr. I.1.

⁵ S. Plenarprotokoll 13/58 S. 4619 f. Erforderlich ist dafür nach § 127 GOLT eine 2/3 Mehrheit der anwesenden Abgeordneten, mindestens jedoch die Hälfte der Mitglieder des Landtags.

⁶ Allerdings dürften sich im allgemeinen auch noch keine Fragen an eine sich soeben erst konstituierende Regierung stellen.

sitzungen auch verfahren: Obwohl der Landtag die Möglichkeit gehabt hätte, die Tagesordnung nach Gutdünken zu gestalten, wurde allein dasjenige Thema behandelt, das Anlaß zur vorzeitigen Einberufung des Landtags war. Aber auch wenn es in der Regel im Interesse der einberufenden Minderheit liegen wird, auf die Fragestunde zu verzichten, kann es doch Ausnahmen geben. Es könnten z.B. Mündliche Anfragen gestellt werden, die die Landesregierung kurzfristig zur Klärung von Sachverhalten zwingen, die für die Beratung des anstehenden Themas von Bedeutung sind. So lag zur 58. Sitzung, in der ein Untersuchungsausschuß zur Trierer „Rotlicht-Affäre“ eingesetzt wurde, eine Mündliche Anfrage speziell zu diesem Thema vor. Im übrigen ist das Recht, Mündliche Anfragen zu stellen, selbst ein Minderheitenrecht, das überdies auf dem verfassungsrechtlich verankerten Fragerecht der Abgeordneten beruht. Deshalb ist es zwar regelmäßig im Sinne des Minderheitenschutzes, wenn in der Sondersitzung weder eine Fragestunde durchgeführt noch weitere zusätzliche Tagesordnungspunkte behandelt werden. Der Minderheitenschutz geht jedoch nicht so weit, daß eine Fragestunde - entgegen dem Wortlaut des § 95 Abs. 2 GOLT - bei Sondersitzungen von vornherein nicht stattfinden dürfte.

- c) Allerdings sieht die Mehrheit der anderen Parlamenten in ihren Geschäftsordnungen vor, daß in Sondersitzungen keine Fragestunden stattfinden oder zumindest nicht stattzufinden brauchen (s. die anliegende Übersicht). So regelt eine Reihe von Landtagen ausdrücklich, daß Fragestunden nur in ordentlichen, d.h. im Jahresplan vorgesehenen Sitzungen stattfinden (Bayern, Berlin, Bremen, Schleswig-Holstein). Dort kann eine Fragestunde in einer Sondersitzung nur dann stattfinden, wenn das Parlament von seiner Geschäftsordnung abweicht. In anderen Parlamenten finden Fragestunden nicht oder nicht zwingend an jedem Sitzungstag statt, so daß bei einer Sondersitzung keine Fragestunde angesetzt zu werden braucht (im Bundestag sowie den Landtagen von Baden-Württemberg, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen Sachsen und Sachsen-Anhalt⁷). In diesen Parlamenten kann eine Fragestunde - wie andere Punkte auch - durch Mehrheitsbeschluß auf die Tagesordnung einer Sondersitzung gesetzt werden. In Brandenburg sieht die Geschäftsordnung

⁷ Bundestag und Landtag Mecklenburg-Vorpommern sehen eine Fragestunde pro Sitzungswoche vor, die Hamburger Bürgerschaft zu Beginn des zweiten Tages einer zweitägigen Sitzung. In den Landtage von Baden-Württemberg, Sachsen und Sachsen-Anhalt soll mindestens einmal pro Monat eine Fragestunde stattfinden. Im Landtag von Hessen wird *in der Regel* zu Beginn der ersten Plenarsitzung in einer Woche eine Fragestunde abgehalten, im Landtag von Niedersachsen *in der Regel* in jedem Tagungsabschnitt.

vor, daß Abgeordnete berechtigt sind, Mündliche Anfragen zu stellen. Es ist aber nicht ausdrücklich bestimmt, daß an *jedem* Sitzungstag eine Fragestunde stattfinden muß. Im Landtag von Nordrhein-Westfalen findet eine Fragestunde „am ersten Plenartag“ statt. Diese Regelung ist offensichtlich auf die planmäßigen Plenarwochen zugeschnitten. Nur im Thüringer Landtag beginnt die Plenarsitzung - wie in Rheinland-Pfalz - stets mit der Fragestunde, wenn mündliche Anfragen vorliegen.

Die meisten Parlamente tragen damit dem Charakter von Sondersitzungen, nämlich der Konzentration auf ein bestimmtes Thema oder einen bestimmten Anlaß, Rechnung, indem sie regelmäßig keine Fragestunde abhalten. Bei Sitzungen nach Art. 83 Abs. 5 LV liegt es - wie oben unter 3 b) dargelegt - grundsätzlich im Interesse derjenigen, die die Sitzung einberufen, allein das Thema zu behandeln, daß Anlaß zur Einberufung war.

- d) Der Landtag dürfte bei der Abfassung des § 95 Abs. 2 GOLT an Sondersitzungen nicht gedacht haben. Dafür spricht nicht nur, daß diese Regelung dem Bedürfnis zuwiderläuft, in Sondersitzungen auf Fragestunden grundsätzlich zu verzichten, und daß der rheinland-pfälzische Landtag bei seinen bislang einzigen beiden Sondersitzungen von einer Fragestunde abgesehen hat. Ein weiterer Beleg dafür ist, daß die Bestimmung über die zweiwöchige Frist zur Einreichung Mündlicher Anfragen bei Sondersitzungen zu Schwierigkeiten führen kann. So hat sich diese Frist bei der letzten Sondersitzung (der 58. Sitzung) überschritten mit der Frist für diejenige Sitzung, die nach dem Arbeitsplan für die darauffolgende Woche vorgesehen war. Es war unklar, ob die vor der Sondersitzung eingereichten Anfragen in der Sondersitzung oder in der planmäßigen Sitzung in der darauffolgenden Woche hätten aufgerufen werden sollen.⁸

Sinn und Zweck der Sondersitzungen und die entsprechenden Regelungen in den meisten anderen Parlamenten sowie die Systematik der Fristen für Mündliche Anfragen sprechen deshalb dafür, in Sondersitzungen regelmäßig keine Fragestunden abzuhalten. Dem steht allerdings der Wortlaut des § 95 Abs. 2 GOLT entgegen.

⁸ Dieses Problem ergibt sich, wenn innerhalb der 2-Wochen-Frist zur Einreichung Mündlicher Anfragen eine Sondersitzung anberaumt wird. Das Problem würde entschärft, wenn - wie in der Enquete-Kommission „Parlamentsreform“ vorgeschlagen - diese Frist auf eine Woche verkürzt würde. Im übrigen ist es prinzipiell lösbar, z.B. durch Nachfragen seitens der Landtagsverwaltung oder dadurch, daß die Fragesteller kenntlich machen, für welche Sitzung sie die Fragen einreichen wollen.

C. Ergebnis

Nach § 95 Abs. 2 GOLT beginnt die Sitzung des Landtags mit einer Fragestunde, wenn Mündliche Anfragen vorliegen. Dies gilt nach dem Wortlaut der Vorschrift auch für Sitzungen, die außerhalb des Arbeitsplans des Landtags stattfinden (Sondersitzungen), da die Geschäftsordnung insoweit keine besonderen Regelungen getroffen hat. Die Regelung wird allerdings der parlamentarischen Praxis nicht gerecht, die im Sinne der thematischen Konzentration bei Sondersitzungen auf eine Fragestunde in der Regel verzichtet und die Tagesordnung auf diejenigen Punkte beschränkt, die Anlaß zur Einberufung geben. So hat auch Landtag in seinen bislang einzigen beiden Sondersitzungen nach Art. 83 Abs. 5 LV jeweils auf Vorschlag des Ältestenrats einmütig oder mit der zur Abweichung von der Geschäftsordnung notwendigen Mehrheit die Fragestunde nicht auf die Tagesordnung gesetzt. Die Regelung über die Fragestunde kann bei Sondersitzungen im übrigen zu Schwierigkeiten mit der Frist zur Einreichung Mündlicher Anfragen führen. All dies spricht dafür, daß bei der Abfassung der Bestimmungen über die Fragestunde nicht an Sondersitzungen gedacht wurde. Entsprechend den Regelungen der meisten anderen Parlamente dürfte es sinnvoller sein, in Sondersitzungen grundsätzlich keine Fragestunden abzuhalten, es sei denn, daß der Landtag dies im Einzelfall beschließt.

Das Problem wird in diesem Sinne voraussichtlich dann gelöst werden, wenn - entsprechend den Vorschlägen der Enquete-Kommission 13/1 „Parlamentsreform“ - die Fragestunde umgestaltet und nicht mehr an jedem Sitzungstag durchgeführt wird. Denn wenn nicht mehr *jede* Plenarsitzung mit einer Fragestunde beginnen müßte, bräuchte auch bei einer Sondersitzung nur noch dann eine Fragestunde abgehalten werden, wenn der Landtag es ausdrücklich beschließt.

Wissenschaftlicher Dienst

(Anlage)