



IM FOKUS!

Mainz, 10. Juli 2020

Nr. 17/23

## Wie kontrolliert das Parlament die Regierung?

### Das Fragerecht der Abgeordneten als ein zentrales Instrument

Wer Nachrichten genau verfolgt, bemerkt regelmäßig folgenden Satz: „Dies geht aus einer Antwort der Regierung auf eine Anfrage einer Fraktion hervor.“ Bürgerinnen und Bürger erhalten auf diese Weise Informationen von allgemeinem Interesse, die Abgeordnete zuvor erfragt haben; denn eine wesentliche Aufgabe von Abgeordneten ist es, Fragen zu stellen und damit auch die Regierung zu kontrollieren.

Warum, wie und in welchem Maße Abgeordnete der Regierung Fragen stellen können, beleuchtet diese Ausgabe von Im Fokus!. Genauer geht es um die Grundlagen des Fragerechts (I), die Instrumente im Landtag Rheinland-Pfalz (II) und die Grenzen der Befragung und Beantwortung (III).

#### I. Grundlagen des Fragerechts

##### 1. Ursprünge

Historisch betrachtet liegen die Ursprünge des parlamentarischen Fragerechts in Großbritannien: Als Vorbild gilt gemeinhin die Fragestunde im **britischen Unterhaus**.<sup>1</sup> Dort

lag und liegt das Augenmerk auf mündlichen Frageformen. Die **deutsche Tradition** seit dem 19. Jahrhundert kennt dagegen insbesondere schriftliche Frageformen, die als Interpellationen bezeichnet werden.<sup>2</sup> **Interpellation** bedeutet so viel wie Verlangen um Auskunft.

Juristisch gesehen ist das parlamentarische Fragerecht nicht ausdrücklich im Grundgesetz verankert. In Rheinland-Pfalz ist es dagegen in der **Landesverfassung** festgeschrieben.<sup>3</sup> Es lässt sich aus dem **Status der Abgeordneten** und dem **Demokratieprinzip** herleiten.<sup>4</sup> Zu den Statusrechten von Abgeordneten gehört es, sich an der Ausübung des Frage- und Informationsrechts des Parlaments zu beteiligen.<sup>5</sup> Wenn Abgeordnete als Volksvertreter Fragen an die Regierung richten, trägt dies außerdem dazu bei, das Handeln der Regierung demokratisch zu legitimieren.<sup>6</sup>

Im Kern geht es somit um das **Verhältnis zwischen Parlament und Regierung**. Generell kann die Regierung auf die fachliche Arbeit in den Ministerien zurückgreifen und ist

<sup>1</sup> Vgl. *Hünernund*, Kleine Anfragen im Deutschen Bundestag. Zu den Funktionen des Frageinstruments am Beispiel der 17. Wahlperiode, in: ZParl 49 (2018), S. 455; *Marschall*, Parlamentarismus. Eine Einführung, 2016, S. 150.

<sup>2</sup> Vgl. *Carstensen*, Die Nutzung von Großen Anfragen im Bundestag und in den deutschen Landesparlamenten: warum so unterschiedlich?, in: ZParl 49 (2018), S. 477-478; *Hünernund* (Fn. 1), S. 455.

<sup>3</sup> Vgl. [§ 89 a Verfassung für Rheinland-Pfalz](#).

<sup>4</sup> Vgl. *Glauben*, Umfang und Grenzen des parlamentarischen Fragerechts der Abgeordneten im Bund und in den Ländern, in: DVBl 12 (2018), S. 751; *WD Deutscher Bundestag*, Sachstand. Fragerecht der Abgeordneten des Deutschen Bundestags, 2019, S. 3.

<sup>5</sup> Vgl. *Schäfer*, Datenhandbuch zur Geschichte des Landtags Rheinland-Pfalz 1947-2003, 2005, S. 63.

<sup>6</sup> Vgl. *WD Deutscher Bundestag*, Sachstand. Reichweite des parlamentarischen Fragerechts, 2017, S. 3.

dadurch die „informierte Gewalt“.<sup>7</sup> Um an diesem Wissen teilzuhaben, pflegen die Fraktionen im Parlament, die die Regierung tragen, eher einen internen Austausch mit ihr. Das Fragerecht gilt deshalb vor allem als Instrument der **Opposition** und räumt ihr Chancen ein, Informationen zu erhalten und Kontrolle auszuüben.<sup>8</sup>

## 2. Funktionen

Die zentrale Funktion des Fragerechts ist die **parlamentarische Kontrolle**.<sup>9</sup> Diese Kontrolle üben jeweils einzelne Abgeordnete beziehungsweise Fraktionen und nicht das Gesamtparlament aus.<sup>10</sup> Sie steht in Verbindung mit folgenden weiteren Funktionen.

Zunächst kann es als Privileg betrachtet werden, **Informationen einzufordern**; es gehört zum Alltag von Abgeordneten.<sup>11</sup> Die sodann erhaltenen Informationen können dazu dienen, einen **Sachverhalt aufzuklären** und etwas klarzustellen.<sup>12</sup> Außerdem wird **dokumentiert**, dass ein Gegenstand thematisiert wurde, was auch ein Nachweis parlamentarischer Arbeit ist.<sup>13</sup>

Wichtige Faktoren sind ferner die **Öffentlichkeit** und die **Repräsentation**. Kontrolle geht mit der Absicht einher, dass sie öffentlich geschieht. Sie findet stellvertretend für das Volk statt, das auch von den Ergebnissen dieser Kontrolle erfahren soll.<sup>14</sup> Dies geschieht in der Regel über die **Medien**; ferner nutzen

die Abgeordneten auch die Medienberichterstattung.<sup>15</sup>

Anschaulich wird dies etwa, wenn Abgeordnete Fragen stellen, die sich auf ihren Wahlkreis beziehen und sie dafür aus Zeitungsartikeln zitieren: Sie verfolgen damit regionale Interessen, die die Bürgerinnen und Bürger vor Ort betreffen und die diese wiederum den regionalen Medien entnehmen können.<sup>16</sup> Öffentlichkeit wird auch dadurch hergestellt, dass Parlamentsmaterialien im **Internet** für jede und jeden abrufbar sind; dies ermöglicht etwa das Offene Parlamentarische Auskunftssystem des Landtags Rheinland-Pfalz (OPAL).<sup>17</sup>

## II. Instrumente im Landtag Rheinland-Pfalz

Wie das Fragerecht konkret ausgestaltet ist, steht in den **Geschäftsordnungen**, die je nach Parlament variieren können.<sup>18</sup> Von besonderem Interesse sind die Instrumente im Landtag Rheinland-Pfalz, die im Folgenden kurz vorgestellt werden.

### 1. Große Anfragen

Die Große Anfrage gilt im deutschen Raum als die „Mutter aller Frageinstrumente“<sup>19</sup>, da sie auf die Interpellationen des 19. Jahrhunderts zurückgeht. Große Anfragen umfassen **umfangreichere Themenkomplexe**.<sup>20</sup> Sie gehen nicht von einzelnen Abgeordnete aus, sondern werden von einer Fraktion oder mindestens acht Abgeordneten gestellt.<sup>21</sup>

<sup>7</sup> Vgl. *Glauben* (Fn. 4), S. 751.

<sup>8</sup> Vgl. *Bundeszentrale für politische Bildung, Parlamentarische Demokratie, 2019*, S. 53-54.

<sup>9</sup> Vgl. *Glauben* (Fn. 4), S. 751.

<sup>10</sup> Vgl. *Bundeszentrale für politische Bildung* (Fn. 8), S. 53.

<sup>11</sup> Vgl. *Marschall* (Fn. 1), S. 150; *Bundeszentrale für politische Bildung* (Fn. 8), S. 54.

<sup>12</sup> Vgl. *Marschall* (Fn. 1), S. 150.

<sup>13</sup> Vgl. *Marschall* (Fn. 1), S. 150; *Hünernmund* (Fn. 1), S. 472.

<sup>14</sup> Vgl. *Glauben* (Fn. 4), S. 754.

<sup>15</sup> Vgl. *Kepplinger*, Politikvermittlung, S. 109-110.

<sup>16</sup> Vgl. *Kepplinger* (Fn. 15), S. 109-110; *Hünernmund* (Fn. 1), S. 472.

<sup>17</sup> Die Datenbank *OPAL* steht online zur Verfügung.

<sup>18</sup> Vgl. *Glauben* (Fn. 4), S. 752; *Carstensen* (Fn. 2) S. 484.

<sup>19</sup> Vgl. *Carstensen* (Fn. 2), S. 477.

<sup>20</sup> Vgl. *Bundeszentrale für politische Bildung* (Fn. 8), S. 54; *Glauben* (Fn. 4), S. 753.

<sup>21</sup> Vgl. § 92 Abs. 1 *Geschäftsordnung des Landtags Rheinland-Pfalz*.

Das Stellen der Anfrage sowie die Beantwortung durch die Regierung geschehen **schriftlich**.<sup>22</sup> Darüber hinaus ist es möglich, dass sie in einer Plenar- oder Ausschusssitzung **mündlich** besprochen werden.<sup>23</sup> Auf diese Weise erhalten Abgeordnete nicht nur eine Sachinformation, sondern es findet auch eine öffentliche Auseinandersetzung statt.<sup>24</sup>

## 2. Kleine Anfragen

Kleine Anfragen kann jedes Mitglied des Landtags stellen. Sie umfassen **maximal sieben Fragen**, denen gegebenenfalls eine Begründung vorangeht. Sie werden schriftlich gestellt und beantwortet.<sup>25</sup>

In der seit Mai 2016 laufenden Wahlperiode gab es bis einschließlich Mai 2020 – also in etwa vier Jahren – insgesamt **5.002 Kleine Anfragen**. Sie verteilen sich auf die Abgeordneten nach Fraktionen wie folgt: 2.972 CDU, 1.366 AfD, 342 BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, 186 SPD und 116 FDP und 20 fraktionslos.<sup>26</sup>

Der Anteil der **Opposition** an Kleinen Anfragen beträgt damit ca. 87 %. Er verdeutlicht, wie bedeutend dieses Instrument für die Opposition ist. Im Deutschen **Bundestag** lag der entsprechende Anteil in den letzten Wahlperioden bei 99 % bis 100 %.<sup>27</sup> Folglich ist es bei den **Landesparlamenten** mitunter weniger auf die Opposition beschränkt.<sup>28</sup>

## 3. Mündliche Anfragen

Eine weitere Möglichkeit sind Mündliche Anfragen. Sie enthalten **maximal vier Fragen**

und werden in einer **Fragestunde** im Rahmen von Plenarsitzungen behandelt. Dazu trägt zunächst ein Mitglied des Landtags, das die Anfrage gestellt hat, die Fragen vor. Nach der Antwort der Landesregierung sind Zusatzfragen möglich.<sup>29</sup>

Für die **Reihenfolge**, in der die Mündlichen Anfragen aufgerufen werden, gibt es Grundsätze. Beispielhaft seien dafür die Fragestunden im November 2019, Dezember 2019 und Januar 2020 genannt: Von den eingegangenen 13, 16 bzw. 20 Mündlichen Anfragen wurden jeweils die ersten fünf Anfragen in der Plenarsitzung behandelt, und zwar nach Fraktionsgröße in der Reihenfolge SPD, CDU, AfD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.<sup>30</sup> Denn für eine Fragestunde stehen ca. 80 Minuten zur Verfügung. Die Mündlichen Fragen, die aus **Zeitgründen** nicht mehr in der Plenarsitzung behandelt werden können, werden anschließend in Kleine Anfragen umgewandelt.

## 4. Auskunftsrecht in Ausschüssen

Neben den genannten Anfragen gehört es zum Fragerecht, dass Abgeordnete in den Sitzungen der **Fachausschüsse Auskunft erhalten**. Dies ist in der Landesverfassung für Rheinland-Pfalz in Artikel 89 a Abs. 2 festgeschrieben: „Jedes Mitglied eines Landtagsausschusses kann verlangen, dass die Landesregierung dem Ausschuss zu Gegenständen seiner Beratung Auskünfte erteilt.“<sup>31</sup> In

<sup>22</sup> Vgl. § 92 Abs. 2 und 4 [Geschäftsordnung des Landtags Rheinland-Pfalz](#).

<sup>23</sup> Vgl. § 93 [Geschäftsordnung des Landtags Rheinland-Pfalz](#).

<sup>24</sup> Vgl. *Bundeszentrale für politische Bildung* (Fn. 8), S. 54.

<sup>25</sup> Vgl. § 97 [Geschäftsordnung des Landtags Rheinland-Pfalz](#).

<sup>26</sup> Die Kleinen Anfragen sind abrufbar über [OPAL](#).

<sup>27</sup> Vgl. *Bundeszentrale für politische Bildung* (Fn. 8), S. 55.

<sup>28</sup> Vgl. *Carstensen* (Fn. 2), S. 493.

<sup>29</sup> Vgl. § 98 [Geschäftsordnung des Landtags Rheinland-Pfalz](#).

<sup>30</sup> Vgl. die Sammeldrucksachen [17/11129](#), [17/10791](#) und [17/10518](#) und die Plenarprotokolle [17/99](#), [17/95](#) und [17/93](#).

<sup>31</sup> Vgl. Artikel 89 a Abs. 2 [Landesverfassung für Rheinland-Pfalz](#).

der Regel stellen dazu eine oder mehrere Fraktionen einen **Antrag**.<sup>32</sup>

Ist ein Antrag gestellt, gilt in der **Ausschuss-sitzung** folgender idealtypischer Ablauf: Der Antrag wird durch die antragstellende Fraktion begründet, die Landesregierung erstattet dazu einen Bericht und es folgt eine Aussprache. Kann eine Frage nicht hinreichend durch die Landesregierung beantwortet werden, kann sie zusagen, Informationen schriftlich nachzureichen.<sup>33</sup>

### 5. Befragung der Ministerpräsidentin

Schließlich erprobt der Landtag Rheinland-Pfalz derzeit als erstes deutsches Landesparlament ein **neues Instrument**: die Befragung der Ministerpräsidentin.<sup>34</sup> Deren Premiere fand am 13. Dezember 2019 im Rahmen der 96. Plenarsitzung statt.<sup>35</sup>

Die **unmittelbare Konfrontation** einer Regierungschefin mit landespolitischen Themen im Parlament ist auch ein Versuch, die parlamentarische Kontrolle aufzuwerten.<sup>36</sup> Ähnliche Experimente mit Regierungsbefragungen gibt es auch im Deutschen Bundestag und in anderen Bundesländern; sie zeigen, welche Reformbereitschaft beim Fragerecht besteht.<sup>37</sup>

### III. Grenzen der Befragung und Beantwortung

Die bisherige Betrachtung zeigt: Abgeordnete haben vielfältige Möglichkeiten, Fragen zu stellen. Gleichzeitig gibt es Grenzen, was gefragt werden darf und beantwortet werden muss. Was ist also möglich und was nicht,

und wo sind aus praktischen Erwägungen Grenzen erreicht?

#### 1. Was möglich ist

Entscheidend ist, dass sich die Fragen der Landtagsabgeordneten auf den **Verantwortungsbereich** der Landesregierung beziehen. Dies schließt die ihr nachgeordneten Behörden mit ein. Gefragt werden kann nach **Tatsachen**, aber auch nach dem **Meinungsstand** der Regierung.

Fragen sollten dabei sorgfältig formuliert sein. Es kann gleichwohl zu Ungenauigkeiten dadurch kommen, dass noch nicht genügend Informationen vorliegen. In dem Fall gilt es so zu antworten, dass die parlamentarische Kontrolle gewährleistet ist. Eine Antwort ist auf jeden Fall notwendig: Für die Regierung besteht eine **Antwortpflicht**.<sup>38</sup>

#### 2. Was nicht möglich ist

Es existieren aber auch **geschützte Bereiche**, zu denen die Fragestellenden keine Auskunft erhalten. Dazu zählt der Kernbereich der exekutiven Eigenverantwortung, also vor allem die regierungsinterne Willensbildung.<sup>39</sup> Weitere Grenzen bilden das Staatswohl, die Gewaltenteilung und die Grundrechte.<sup>40</sup>

Das Staatswohl gilt als Grund, eine Antwort abzulehnen, allerdings nur bedingt; denn auch das Parlament ist damit befasst. Es kann daher eine Beantwortung verlangen, wenn es dafür einen geschützten Rahmen herstellt: **Nicht öffentliche und vertrauliche Ausschusssitzungen** gewährleisten dies.<sup>41</sup>

<sup>32</sup> Vgl. § 76 Abs. 2 [Geschäftsordnung des Landtags Rheinland-Pfalz](#).

<sup>33</sup> Für diesen Ablauf vgl. Ausschussprotokolle, die über [OPAL](#) abrufbar sind.

<sup>34</sup> Vgl. dazu ausführlich [Im Fokus! Nr. 17-21 vom 03.12.2019](#).

<sup>35</sup> Vgl. [Plenarprotokoll 17/96](#), S. 6473-6482.

<sup>36</sup> Vgl. [Im Fokus! Nr. 17-21 vom 03.12.2019](#), S. 4.

<sup>37</sup> Vgl. Carstensen (Fn. 2), S. 484.

<sup>38</sup> Vgl. [Glauben](#) (Fn. 4), S. 753-754.

<sup>39</sup> Vgl. [Marschall](#) (Fn. 1), S. 152; [WD Deutscher Bundestag](#) (Fn. 6), S. 3.

<sup>40</sup> Vgl. [Glauben](#) (Fn. 4), S. 755; [WD Deutscher Bundestag](#), Ausarbeitung. Parlamentarisches Fragerecht, 2018, S. 3.

<sup>41</sup> Vgl. [Glauben](#) (Fn. 4), S. 756-757.

In der Praxis steht dann beispielsweise in der Antwort auf eine Kleine Anfrage meist ein Satz wie „*Entsprechende Auskünfte können auf der Grundlage von Artikel 89 a der Verfassung für Rheinland-Pfalz in Verbindung mit den §§ 80 Abs. 2 und 100 der Geschäftsordnung des Landtags nur im Rahmen einer vertraulichen Sitzung des Innenausschusses erteilt werden*“.<sup>42</sup>

Generell gilt, dass die Regierung, wenn sie eine Antwort verweigert, dies auch erklären muss. Es besteht also nicht nur eine Antwortpflicht, sondern auch eine **Begründungspflicht**.<sup>43</sup> Ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 2017 hat dies untermauert und damit das Fragerecht gestärkt.<sup>44</sup> Schließlich gilt für Fragestellende, **keine eindeutig diskriminierenden und beleidigenden Formulierungen** zu gebrauchen und damit das Fragerecht zu missbrauchen.<sup>45</sup>

### 3. Praktische Einschränkungen

Welche Grenzen gibt es bei der praktischen Umsetzung? Bereits in den 1990er-Jahren haben zwei Enquete-Kommissionen des Landtags Rheinland-Pfalz festgestellt, dass parlamentarische Frageformate im Vergleich zu vorangegangenen Jahren **häufiger genutzt**

würden.<sup>46</sup> In der laufenden Wahlperiode ist ein neuer Höhepunkt mit erstmals **über 10.000 Drucksachen** erreicht. Diese Steigerung ist vor allem darauf zurückzuführen, dass erstmals fünf Fraktionen im Parlament vertreten sind.<sup>47</sup>

Die Bearbeitung von Anfragen ist mit einem personellen und zeitlichen **Aufwand** verbunden. Gleichzeitig begrenzen diesen Aufwand **Fristen**. Dabei hat sich gezeigt: Wie Fristen gesetzt und eingehalten werden, hat **Auswirkungen auf die Nutzung** der Frageinstrumente. Im Landtag Rheinland-Pfalz werden beispielsweise Große Anfragen im Vergleich der deutschen Landesparlamente am zweischnellsten beantwortet und oft genutzt.<sup>48</sup>

Insgesamt zeigen Theorie und Praxis: Das Fragerecht der Abgeordneten ist ein zentrales Instrument des Parlaments, das **vielfältig** und **offen für Neuerungen** ist. Dies zeigt nicht zuletzt die Erprobung der Befragung der Ministerpräsidentin. Das grundlegende Ziel bleibt dabei immer die Kontrolle der Regierung durch das Parlament. Dies gilt auch und gerade in Krisenzeiten wie angesichts der Corona-Pandemie, in denen zum Teil häufiger Parlamentssitzungen stattfinden und Abgeordnete Fragen stellen.<sup>49</sup>

<sup>42</sup> Dieses aktuelle Beispiel ist [Drucksache 17/11500](#) entnommen.

<sup>43</sup> Vgl. *WD Deutscher Bundestag* (Fn. 6), S. 5.

<sup>44</sup> Vgl. *WD Deutscher Bundestag* (Fn. 6), S. 3.

<sup>45</sup> Vgl. *Glauben* (Fn. 4), S. 753.

<sup>46</sup> Vgl. Berichte der Enquete-Kommissionen „Verfassungsreform“ – [Drucksache 12/5555](#) – (S. 75) und „Parlamentsreform“ – [Drucksache 13/3500](#) – (S. 43).

<sup>47</sup> Vgl. [Pressemitteilung des Landtags Rheinland-Pfalz vom 17.09.2019](#). Zu Drucksachen gehören gleichwohl nicht nur etwa Große und Kleine Anfragen, sondern auch Gesetzentwürfe.

<sup>48</sup> Vgl. *Carstensen* (Fn. 2), S. 488-490.

<sup>49</sup> Beispielsweise tagt der Ausschuss für Gesundheit, Pflege und Demografie während der Corona-Pandemie alle zwei statt vier Wochen. Vgl. [Ausschussprotokoll 17/39](#), S. 32.