

Die Aktuelle Stunde als Kontrollinstrument: besteht eine Äußerungspflicht der Landesregierung?

Schmidt, Ulrike

Veröffentlichungsversion / Published Version

Gutachten / expert report

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

Landtag Brandenburg – Parlamentarischer Beratungsdienst

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Schmidt, U. (2009). *Die Aktuelle Stunde als Kontrollinstrument: besteht eine Äußerungspflicht der Landesregierung?* (Wahlperiode Brandenburg, 4/33). Potsdam: Landtag Brandenburg, Parlamentarischer Beratungsdienst. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-52495-6>

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>

Parlamentarischer Beratungsdienst

Die Aktuelle Stunde als Kontrollinstrument: Besteht eine Äußerungspflicht der Landesregierung?

Bearbeiterin: Ulrike Schmidt

Datum: 4. März 2009

Die Gutachten 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

I.	Auftrag.....	2
II.	Stellungnahme.....	3
	1. Die parlamentarische Kontrolle der Regierung.....	3
	2. Die Aktuelle Stunde als Kontrollinstrument.....	4
	3. Äußerungspflicht der Landesregierung in der Aktuellen Stunde?.....	6
	a) Fragerecht gemäß Art. 56 Abs. 2 LV.....	6
	b) Zitierrecht gemäß Art. 66 Abs. 1 LV.....	7
	c) Recht der Opposition auf Chancengleichheit gemäß Art. 55 Abs. 2 Satz 2 LV.....	8
	d) Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.....	11
	e) Rechtsmissbrauch, Verfassungsorgantreue.....	11
	4. Glossar im Internet-Angebot des Landtages Brandenburg.....	14
III.	Ergebnis.....	14

I. Auftrag

Bei der Aktuellen Stunde handelt es sich um eines von mehreren Instrumenten, die der Kontrolle der Regierung durch das Parlament dienen. Untersucht werden soll, worin genau die Kontrollfunktion der Aktuellen Stunde besteht und ob diese Funktion auch erfüllt wird, wenn die Regierung zu einem für die Aktuelle Stunde beantragten Thema keine Stellungnahme abgibt. Hintergrund für diese Frage ist die speziell im Landtag Brandenburg geübte Praxis der Landesregierung, zu den auf Antrag der Fraktion der DVU durchgeführten Aktuellen Stunden generell nicht Stellung zu nehmen, während sie bei den auf Antrag aller anderen Fraktionen durchgeführten Aktuellen Stunden durchgängig von ihrem Rederecht Gebrauch macht.¹ Zu prüfen ist, ob gegen diese Praxis rechtliche Bedenken bestehen. Berücksichtigt werden soll dabei auch der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und das Verbot des Rechtsmissbrauchs. Schließlich soll geprüft werden, ob die im Internetangebot des Landtags Brandenburg im Glossar wiedergegebene Definition der Aktuellen Stunde angesichts des gefundenen Ergebnisses in der bisherigen Form beibehalten werden kann.

1 Dies gilt jedenfalls für die bisher in der 4. Wahlperiode durchgeführten Aktuellen Stunden.

II. Stellungnahme

1. Die parlamentarische Kontrolle der Regierung

Zu den Hauptfunktionen des Parlaments gehört – neben der Wahl- oder auch Kreationsfunktion, der Gesetzgebungsfunktion sowie der Repräsentations- und Öffentlichkeitsfunktion – die Kontrollfunktion des Parlaments.² Diese parlamentarischen Funktionen lassen sich nicht immer eindeutig voneinander trennen. So kann etwa die Verabschiedung eines Gesetzes Konsequenz und Ergebnis der Kontrolle des Regierungshandelns sein, ebenso kann die Debatte über die Regierungstätigkeit oder -untätigkeit oder die Befragung der Regierung Ausdruck der Repräsentations- und Öffentlichkeitsfunktion sein und zugleich der Kontrolle dienen.

Die Kontrollfunktion ist nicht nur im Sinne der nachträglichen Prüfung und Kritik am Handeln und an den Entscheidungen der Regierung zu verstehen, sondern auch als vorhergehende und begleitende Einflussnahme auf das Regierungshandeln. Kontrolle beschränkt sich also nicht auf Kritik an vermeintlichem oder tatsächlichem Fehlverhalten der Regierung. Vielmehr geht der Kontrollbegriff weit darüber hinaus. Er umfasst auch die Mitwirkung des Parlaments an der staatlichen Willensbildung und damit an der Willensbildung der Regierung. Dazu findet insbesondere zwischen der Regierung und den sie tragenden Fraktionen sowie zwischen der Regierungs(-mehrheit) und der Opposition ein ständiger Meinungsaustausch statt, der sowohl öffentlich (z. B. im Plenum oder über die Medien) als auch nichtöffentlich (in den Ausschüssen, in fraktions- oder parteiinternen Arbeitskreisen oder bei informellen Gesprächen) geführt wird.³

Die parlamentarische Kontrolle kann nur dann wirksam wahrgenommen werden, wenn die Mitglieder des Parlaments über sachdienliche Informationen verfügen. Diese erhalten sie entweder von der Regierung (z. B. in Antworten auf Große und Kleine Anfragen, in der Fragestunde oder durch Ausübung des Zitierrechts), durch selbständige Informationsgewinnung im Parlament (z. B. bei Anhörungen von Sachverständigen in Ausschüssen oder

2 Vgl. zu den Parlamentsfunktionen u. a. *Magiera*, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 4. Aufl. 2007, Art. 38 Rn. 23; *H. H. Klein*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. III (HdStR III), 3. Aufl. 2005, § 50 (Stellung und Aufgaben des Bundestages) Rn. 15 ff.; *Ismayr*, Der Deutsche Bundestag. Funktionen - Willensbildung - Reformansätze, 1992, S. 28 f.

3 Vgl. zum Inhalt der Kontrollfunktion insbes. *Steffani*, in: Schneider/Zeh (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, 1989, § 49 (Formen, Verfahren und Wirkungen der parlamentarischen Kontrolle) Rn. 2 ff.; *Trute*, in: v. Münch/Kunig, Grundgesetzkommentar, Bd. 2, 5. Aufl. 2001, Art. 38 Rn. 11; *H. H. Klein*, HdStR III (Fn. 2), § 50 Rn. 35; *Ismayr* (Fn. 2), S. 333 ff., 388 f.; *Magiera* (Fn. 2), Art. 38 Rn. 36 f., *Lichtenberg*, Die Aktuelle Stunde im Deutschen Bundestag, 1983, S. 49 ff.

Zeugenvernehmungen und Akteneinsicht durch Untersuchungsausschüsse) oder aber von Dritten (Interessenvertreter, Sachkundige, Journalisten etc.).⁴

Die formellen Instrumente der parlamentarischen Kontrolle sind in der Verfassung und in der Geschäftsordnung des Landtages Brandenburg geregelt. Sie erfüllen meist mehrere Funktionen, wenn auch mit unterschiedlicher Gewichtung. Sie dienen zwar vorrangig dazu, Sachinformationen von der Regierung zu erhalten. Aufgrund der Antworten lassen sich aber auch Absichten, Prioritäten und Defizite der Regierungspolitik offenlegen, Regierungs- und Verwaltungshandeln im Detail überprüfen und bei Bedarf öffentlich der Kritik aussetzen. Nicht zuletzt können die erzielten Auskünfte Grundlage für alternative Positionen und Lösungsvorschläge sein. Die Wirksamkeit der förmlichen Kontrollinstrumente hängt ganz maßgeblich von der öffentlichen Resonanz ab, denn wesentliches Ziel der Kontrolle ist letztlich, staatliche Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse transparent zu machen und so eine über das Parlament hinausgehende Diskussion und Begleitung in der Öffentlichkeit zu bewirken, die ihrerseits auf Parlament und Regierungspolitik zurückwirken. Insoweit kommt in der Kontrollfunktion letztlich auch die Repräsentationsfunktion des Parlaments in einer demokratischen Gesellschaft zum Ausdruck.⁵

2. Die Aktuelle Stunde als Kontrollinstrument

Wie bereits erwähnt sehen die Verfassung und die Geschäftsordnung eine Vielzahl von Befugnissen vor, die – jedenfalls auch – der parlamentarischen Kontrolle dienen. Hierzu gehört das in Art. 56 Abs. 2 LV geregelte Interpellations- oder Fragerecht der Abgeordneten, das durch die Geschäftsordnung des Landtages (GOLT) näher ausgestaltet ist. Die GOLT sieht insoweit die Instrumente der Großen Anfrage (§ 57 f.), der Kleinen Anfrage (§ 59) und der mündlichen Anfrage in der Fragestunde (§ 61 Abs. 1) vor. Weitere verfassungsrechtliche Kontrollinstrumente sind beispielsweise das Zitierrecht (Art. 66 Abs. 1 LV) und das Recht, Untersuchungsausschüsse und Enquete-Kommissionen einzusetzen (Art. 72, 73 LV).

In der Literatur besteht Einvernehmen darüber, dass auch das Recht der Fraktionen, die Durchführung einer Aktuellen Stunde zu einem frei gewählten Thema zu beantragen, eine Form der parlamentarischen Kontrolle ist.⁶ Während jedoch die zuvor genannten Kontrollrechte ihre Grundlage in der Verfassung haben, beruht die Aktuelle Stunde allein auf Ge-

4 *Steffani* (Fn. 3), § 49 Rn. 21 ff.; *Magiera* (Fn. 2), Art. 38 Rn. 39 f.

5 *Ismayr* (Fn. 2), S. 335 f.; *Zeh*, in: *Schneider/Zeh* (Fn. 3), § 32 (Theorie und Praxis der Parlamentsdebatte) Rn. 33.

schäftsordnungsrecht. Die Aktuelle Stunde unterscheidet sich auch insofern von den anderen Kontrollbefugnissen, als ihr Hauptzweck nicht in der Informationsbeschaffung über bestimmte Vorgänge und der sich daran anschließenden Bewertung liegt, als vielmehr darin, eine öffentliche politische Auseinandersetzung über ein von einer Fraktion frei gewähltes Thema zu führen. Dem liegt das unter Punkt 1 dargelegte weite Verständnis von Kontrolle zugrunde. Kontrolle bezieht sich nicht nur auf den Endpunkt eines bereits abgeschlossenen Vorgangs, sondern findet in allen Phasen eines Entscheidungsprozesses statt. Kontrolle in diesem Sinne hat also im Rahmen staatlicher Entscheidungsprozesse einen begleitenden und mitgestaltenden Charakter.

Demzufolge dient die Aktuelle Stunde – wie im Übrigen jede parlamentarische Aussprache – letztlich auch der parlamentarischen Kontrolle. Denn in der Aussprache findet eine politische Bewertung des Regierungshandelns oder auch -unterlassens statt. In der Diskussion werden die kontroversen politischen Grundauffassungen der Fraktionen deutlich ebenso wie die unterschiedliche Bewertungen von Sachverhalten und die verschiedenen dazu vertretenen Lösungsansätze. Besonders wirkungsvoll ist die Kritik an der Regierungspolitik, wenn sie öffentlich vorgetragen wird, wenn sich die Konfrontation zwischen Regierungsmehrheit und Opposition also nicht nur an die Kontrahenten im Parlament, sondern gerade auch an interessierte oder betroffene Bürger, an die Wähler und an die diese informierenden und ggf. beeinflussenden Medien richtet. Erst durch die Öffentlichkeit entfaltet eine Aussprache ihre volle Kontrollwirkung.

Das öffentliche Interesse ist bei der Aktuellen Stunde besonders hoch.⁷ Dies liegt vor allem daran, dass der Gegenstand der Aussprache von einer (Oppositions-)Fraktion frei bestimmt werden kann. Das Thema ist zumeist aktuell und stößt schon aus diesem Grund auf gesteigertes Interesse in der Öffentlichkeit. Da die Aktuelle Stunde nicht darauf angelegt ist, eine Entscheidung herbeizuführen, muss sie sich nicht mit den spezifischen Details eines zur Beschlussfassung anstehenden Antrags befassen. Vielmehr kann die Diskussion ergebnisoffen und allgemeinverständlich geführt werden.⁸ Hinzu kommt die Form

6 Zeh, in: Isensee/Kirchhof, HdStR III (Fn. 2), § 53 (Parlamentarisches Verfahren) Rn. 54 ff.; Schneider, in: Schneider/Zeh (Fn. 3), § 38 (Die parlamentarische Opposition) Rn. 42; Kißler, in: Schneider/Zeh (Fn. 3), § 36 (Parlamentsöffentlichkeit: Transparenz und Artikulation) Rn. 53; Steffani (Fn. 3), § 49 Rn. 81; Ismayr (Fn. 2), S. 335 f.; Lichtenberg (Fn. 3), S. 80; ders. Die Aktuelle Stunde im Deutschen Bundestag 1965 – 1985, 1986, S. 82; Pilz/Ortwein, Das politische System Deutschlands, 4. Aufl. 2008, S. 157 f.; Abmeier, Die parlamentarischen Befugnisse des Abgeordneten des Deutschen Bundestages nach dem Grundgesetz, 1984, S. 183.

7 Kißler (Fn. 6), § 36 Rn. 52 ff.; Pilz/Ortwein (Fn. 6), S. 157 f.; Abmeier (Fn. 6), S. 183, dort insbes. in Fn. 565.

8 Vgl. auch zur Funktion und zur Ausgestaltung der Aktuellen Stunde Gutachten des PBD vom 22. Dezember 2008 (Das Erfordernis der Aktualität bei Aktuellen Stunden), S. 4 f.

der Debatte (kurze Rede und Gegenrede), die die Aktuelle Stunde neben der Großen Anfrage zu einem der öffentlichkeitswirksamsten Instrumente macht. Diese verstärkte Wahrnehmung der Diskussion durch die Öffentlichkeit in Verbindung mit der Aktualität des Themas macht den besonderen Kontrollcharakter der Aktuellen Stunde aus.

Dennoch kann mit der Aktuellen Stunde eben keine allumfassende parlamentarische Kontrolle erreicht werden; sie deckt nur Teilbereiche einer wirkungsvollen Kontrolltätigkeit ab. Erst durch die Verwendung des gesamten Instrumentariums mit den verschiedenen Kontrollbefugnissen ist eine umfassende parlamentarische Kontrolle möglich. Während zur nachhaltenden Kontrolle das Fragerecht und vor allem das Untersuchungsrecht die geeigneten Instrumente sind, dient die Aktuelle Stunde in erster Linie der mitwirkenden Kontrolle durch Einflussnahme auf die politische Willensbildung. Bei der Aktuellen Stunde steht zudem nicht die Informationsbeschaffung im Vordergrund (dazu sind die verschiedenen Fragerechte die passenderen Instrumente), durch die Aktuelle Stunde werden vielmehr die unterschiedlichen politischen Ansätze transparent gemacht und der Kontrolleffekt durch die erhöhte Öffentlichkeitswahrnehmung erzielt.

3. Äußerungspflicht der Landesregierung in der Aktuellen Stunde?

Eine Pflicht der Landesregierung, sich während einer Aktuellen Stunde zu äußern bzw. eine Stellungnahme abzugeben, könnte sich entweder direkt aus der Verfassung oder mittelbar aus den aus der Verfassung herzuleitenden verfassungsrechtlichen Grundsätzen ergeben. Dagegen ist die Geschäftsordnung als autonomes Satzungsrecht Dritten gegenüber grundsätzlich nicht bindend;⁹ sie kann also keine Pflicht der Landesregierung begründen, sich im Parlament zu äußern.

a) Fragerecht gemäß Art. 56 Abs. 2 LV

Eine Pflicht zur Äußerung könnte sich aus Art. 56 Abs. 2 LV ergeben, der die Rechte der Abgeordneten näher bestimmt, darunter auch das Recht, Fragen an die Landesregierung zu richten. Deren Pflicht zur Beantwortung besteht nicht nur als logische Konsequenz aus dem Fragerecht,¹⁰ sondern beruht unmittelbar auf Art. 56 Abs. 2 Satz 2 LV, der vorschreibt, dass die Regierung die an sie gerichteten Fragen unverzüglich nach bestem Wissen und

9 Vgl. zum Charakter der Geschäftsordnungen u. a. BVerfGE 1, 144, 148 f.; 102, 224 ff.; *Ritzel/Bücker/Schreiner*, Handbuch für die Parlamentarische Praxis, Band 2, (Loseblatt-)Kommentar zur Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages, Stand Dez. 2008, Einleitung, S. 4 ff.; *Kretschmer*, in: *Schneider/Zeh* (Fn. 3), § 9 (Geschäftsordnungen deutscher Volksvertretungen) Rn. 43 ff., insbes. Rn. 48; *Lichtenberg*, Aktuelle Stunde 1965 – 1985 (Fn. 6), S. 124.

vollständig zu beantworten hat.¹¹ Soweit in der das Nähere regelnden Geschäftsordnung eine mündliche Beantwortung der Fragen vorgesehen ist, folgt aus der Antwortpflicht eine entsprechende Pflicht der Regierung, im Parlament „Rede und Antwort“ zu stehen. Bei der Aktuellen Stunde handelt es sich jedoch – im Gegensatz zu den Großen, den Kleinen und den mündlichen Anfragen – nicht um eine Ausformung des Fragerechts. Ihr Zweck besteht eben nicht in der Informationsbeschaffung, sondern im Austausch von Argumenten und Meinungen und darin, die unterschiedlichen Positionen für die Öffentlichkeit transparent zu machen.

b) Zitierrecht gemäß Art. 66 Abs. 1 LV

Eine weitere Grundlage, aus der gemeinhin eine Äußerungspflicht der Regierung abgeleitet wird, ist das Zitierrecht (auch Zitierungsrecht oder Herbeirufungsrecht), das in Brandenburg in Art. 66 Abs. 1 LV geregelt ist. Nach dieser Vorschrift kann ein Fünftel der anwesenden Mitglieder des Landtags oder ein Drittel der Mitglieder eines Ausschusses die Anwesenheit eines jeden Mitglieds der Landesregierung verlangen. Ein solches Herbeirufungsverlangen verpflichtet das betroffene Regierungsmitglied zur Anwesenheit im Plenum oder im Ausschuss, wobei Anwesenheit in diesem Sinne nicht nur „stummes Dabeisitzen“ bedeutet, sondern auch die Pflicht einschließt, den Abgeordneten auf ihre Fragen Rede und Antwort zu stehen. Das Zitierrecht bedingt also eine Mitwirkungs- und Auskunftspflicht des herbeizitierten Regierungsmitglieds und somit die Pflicht, sich zu äußern.¹²

Aus der dem Zitierrecht innewohnenden Antwortpflicht des jeweiligen Regierungsmitglieds kann jedoch nicht auf eine generelle Äußerungspflicht in der Aktuellen Stunde oder gar bei sämtlichen Aussprachen geschlossen werden. Zwar gehört es zu den Zielen der Aktuellen Stunde, neben den unterschiedlichen Auffassungen der Regierungsmehrheit und der Oppositionsfractionen auch die Meinung der Regierung zu erfahren. Unter diesem Aspekt erschiene es zumindest vertretbar, die Aktuelle Stunde als eine Ausformung des Zitierrechts und der damit verbundenen Äußerungspflicht zu sehen. Angesichts der formellen Anforder-

10 So in anderen Bundesländern, deren Verfassungen – wenn überhaupt – nur ein Fragerecht, aber keine ausdrückliche Antwortpflicht vorsehen, vgl. z. B. HmbVerfG, Urteil vom 20. Mai 2003 – HVerfG 9/02 –, juris, Rn. 71, und Urteil vom 27. Juli 1977 – HVerfG 1/77 –, HmbJVBl. 1978 S. 11 ff.; VerfGH NW, Urteil vom 4. Oktober 1993 – 15/92 –, DVBl 1994, 48 ff.; s. a. BVerfG, NJW 1996, 2085, wonach die Beantwortung von Anfragen zur Gewährleistung effektiver Ausübung des parlamentarischen Kontroll- und Informationsrechts erforderlich sei, daher bestehe eine verfassungsrechtliche Pflicht zur zeitnahen Beantwortung.

11 Vgl. zur Antwortpflicht auch BbgVerfG, Beschluss vom 16. November 2000 – VfGBbg 31/00 –, LVerfGE 11, 166.

12 *Magiera* (Fn. 2), Art. 43 Rn. 6; *Versteyl*, in: von Münch/Kunig (Fn. 3), Art. 43 Rn. 22; *Lieber*, in: Lieber/Lwers/Ernst, Verfassung des Landes Brandenburg, Kommentar (Stand: Februar 2008), Art. 66 Anm. 1.

rungen an das Zitierrecht scheidet eine solche Gleichsetzung jedoch aus. Denn aus Art. 66 Abs. 1 LV ergibt sich, dass die Durchsetzung des Herbeirufungsrechts das Verlangen eines Fünftels der im Plenum anwesenden Mitglieder voraussetzt. Daneben kann die Herbeirufung auch von einzelnen Abgeordneten beantragt werden, in diesem Falle bedarf es zur Wirksamkeit des Verlangens eines Mehrheitsbeschlusses des Parlaments (vgl. § 30 Abs. 2 GOLT). Das Recht, eine Aktuelle Stunde zu verlangen, steht demgegenüber (nur) den einzelnen Fraktionen zu, also einer durch andere Merkmale gekennzeichneten Gruppe von Abgeordneten. Es fehlt somit an der Identität der jeweils Berechtigten (ein Fünftel bzw. die Mehrheit der Anwesenden für die Herbeirufung, eine Fraktion für die Aktuelle Stunde), so dass nicht davon ausgegangen werden kann, dass ein Antrag auf Aktuelle Stunde immer auch ein Herbeirufungsverlangen impliziert. Wollte man daher den Antrag auf Durchführung einer Aktuellen Stunde mit der Herbeirufung und einer Äußerungspflicht der Regierung gleichsetzen, stünde dies im Widerspruch zu der ausdrücklichen Bestimmung des Art. 66 Abs. 1 LV, wäre also mit der Verfassung nicht vereinbar.¹³

Auch wenn daher die Ziele des Zitierrechts und der Aktuellen Stunde – jedenfalls teilweise – übereinstimmen mögen, kann allein daraus nicht der Schluss gezogen werden, dass auch die Rechtsfolgen des Zitierrechts mit denen der Aktuellen Stunde übereinstimmen. Dem stehen die unterschiedlichen formellen Anforderungen entgegen.

c) Recht der Opposition auf Chancengleichheit gemäß Art. 55 Abs. 2 Satz 2 LV

In der Verfassung des Landes Brandenburg ist die Opposition, die generell als ein grundlegender Bestandteil der parlamentarischen Demokratie anerkannt ist, ausdrücklich verankert. Durch Art. 55 Abs. 2 LV erhält die Opposition den Rang einer landesverfassungsrechtlichen Institution. Ergänzt wird die verfassungsrechtliche Anerkennung durch das in Art. 55 Abs. 2 Satz 2 LV verbürgte Recht auf Chancengleichheit. Dieses Recht soll – als notwendiges Korrelat zur Geltung des Mehrheitsprinzips¹⁴ – die Opposition in die Lage versetzen, die ihr in der parlamentarischen Demokratie zukommenden Aufgaben (Kritik, Kontrolle und Alternativenbildung) effektiv wahrzunehmen.¹⁵ Die Chancengleichheit soll insbesondere gewährleisten, dass die Opposition nicht durch die regelmäßig entscheidende

13 Vgl. für den Bundestag *Lichtenberg* (Fn. 3), S. 77; *ders.*, Aktuelle Stunde 1965 – 1985 (Fn. 6), S. 123 f.

14 *Haberland*, Die verfassungsrechtliche Bedeutung der Opposition nach dem Grundgesetz, 1995, S. 36.

15 Vgl. zur Funktion der Opposition und zum Begriff der Chancengleichheit u. a. *Schneider* (Fn. 6) § 38 Rn. 34 ff.; *Zeh*, HdStR III (Fn. 6), § 52 Rn. 21 ff.; *Wiegand-Hoffmeister*, in: Litten/Wallerath (Hrsg.), Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern, Kommentar, 2007, Art. 26 Rn. 6 ff.; *Driehaus*, Verfassung von Berlin, Taschenkommentar, 2. Aufl. 2005, Art. 38 Rn. 8 ff.; *Linck*, in: Linck/Jutzi/Hopfe, Die Verfassung des Freistaats Thüringen, Kommentar, 1994, Art. 40 Rn. 4 ff.; *Haberland* (Fn. 14), S. 39 ff.

Mehrheit benachteiligt und an der effektiven Wahrnehmung ihrer Funktion gehindert wird.¹⁶ Chancengleichheit bedeutet dabei nicht absolute Gleichheit, sondern kann nur so verstanden werden, dass die Opposition als Minderheit das Recht haben muss, ihre parlamentarische und politische Arbeit in dem Umfang und mit dem Gewicht zu vertreten und umzusetzen, das ihrem Anteil im Parlament entspricht.¹⁷

Diese Chancengleichheit wird im Wesentlichen durch die Gewährung von Minderheitenrechten erreicht, die von der tatsächlichen Gleichbehandlung über spezielle Fairness- und Waffengleichheitsregelungen sowie streng nach mathematischer Proportion verteilte Rechte bis hin zur Besserstellung der Opposition reichen. Es ist zugleich anerkannt, dass der Grundsatz der Chancengleichheit der Opposition eine Auffangvorschrift ist, die nur dann zum Tragen kommt, wenn spezielle Gleichheits- oder Minderheitenansprüche fehlen. Sind derartige Ansprüche in der Verfassung bereits vorgesehen, so gehen diese Regelungen als speziellere Normen dem allgemeinen Recht auf Chancengleichheit der Opposition vor.¹⁸

Das Recht auf Chancengleichheit wird also in erster Linie durch die Einräumung von (Teilhabe-)Rechten verwirklicht. Im Einzelfall können sich aus diesen Teilhaberechten auch Verpflichtungen der Parlamentsmehrheit oder der Regierung ergeben. Fraglich ist daher, ob die Regierung aufgrund des Rechts der Opposition auf Chancengleichheit verpflichtet ist, sich in jeder Aktuellen Stunde zu dem jeweils beantragten Thema zu äußern, und ob sie das Prinzip der Chancengleichheit verletzt, wenn sie sich bei den von einer bestimmten Landtagsfraktion beantragten Aktuellen Stunden durchgängig jeder Äußerung enthält, während sie bei allen anderen Fraktionen zu den von diesen beantragten Aktuellen Stunden Stellung nimmt.

Bezogen auf die Möglichkeit, die Landesregierung zur Stellungnahme oder zur Erteilung von Auskünften aufzufordern, konkretisiert sich der parlamentarische Minderheitenschutz und die Chancengleichheit der Opposition bereits in der sich aus dem Fragerecht gemäß Art. 56 Abs. 2 LV ergebenden Antwortpflicht der Regierung und in der mit dem Zitierrecht gemäß Art. 66 Abs. 1 LV einhergehenden Pflicht der Regierung, dem Parlament Rede und Antwort zu stehen. Diese spezielleren Rechte sind grundsätzlich vorrangig und lassen die

16 *Haberland* (Fn. 14), S. 167.

17 So insbes. *Wiegand-Hoffmeister* (Fn. 15), Art. 26 Rn. 6.

18 BbgVerfG, Urteil vom 28. Januar 1999 – VfGBbg 2/98 –, Nr. B II 1 c; Beschluss vom 28. März 2001 –VfgBbg 46/00 –, Nr. B III 4, beide Entscheidungen bei www.verfassungsgericht.brandenburg.de; *Wiegand-Hoffmeister* (Fn. 15), Art. 26 Rn. 7.

Auffangnorm des Art. 55 Abs. 2 LV in den Hintergrund treten. Will eine Fraktion Informationen der Landesregierung erhalten, so stehen ihr dazu die entsprechenden Fragerechte zu, eine Äußerung zu während der Aktuellen Stunde aufgeworfenen Fragen kann sie grundsätzlich im Wege des Zitierrechts erreichen, erzwingen kann sie sie jedoch nur, wenn sie das dafür notwendige Antragsquorum erreicht. Für einen darüber hinausgehenden eigenen Regelungsgehalt des Art. 55 Abs. 2 LV besteht angesichts dieser verfassungsrechtlichen Spezialregelungen kein Raum mehr.

Es ist im Übrigen höchst fraglich, ob das Recht auf Chancengleichheit überhaupt im Sinne einer Gleichbehandlung der Regierungs- und der Oppositionsfraktionen durch die Regierung verstanden werden kann. Eine solche Auffassung würde insbesondere die Funktionsweise des Parlaments verkennen. Das Parlament dient in erster Linie den Abgeordneten als Forum der politischen Auseinandersetzung. Es ist deren vorrangiges Privileg, sich in Rede und Gegenrede in ihrem Parlament öffentlich auszutauschen. Der Regierung steht nur dank des ihr in Art. 66 Abs. 2 LV eingeräumten Zutritts- und Rederechts ein eigener Anspruch zu, sich ebenfalls im Parlament zu äußern und dort die eigene Regierungspolitik zu erläutern und zu verteidigen. Sie bleibt jedoch immer Gast im Parlament und hat sich im Rahmen der Verfassung dessen Regeln zu unterwerfen. Macht sie von ihrem Rederecht (nicht Redepflicht) keinen Gebrauch, so ist dies ihr gutes Recht. Hierbei handelt es sich nicht um eine rechtliche, sondern um eine politische Entscheidung, aus der die Opposition ebenso wie die Öffentlichkeit ihre jeweiligen politischen Schlüsse ziehen kann. Diese müssen keineswegs zu Lasten der Opposition ausfallen. Im Gegenteil kann – je nach den Umständen – beispielsweise der Eindruck entstehen, die Regierung schreibe dem einzelnen Thema keine Relevanz zu, sie besitze kein Lösungskonzept, habe sich keine Meinung gebildet oder sei womöglich nicht in der Lage, sich sinnvoll gegen Einwände und Kritik zu verteidigen.

Festzuhalten ist nach alledem, dass schon fraglich ist, ob Äußerungen der Landesregierung in der Aktuellen Stunde überhaupt als Ausdruck der Chancengleichheit der Opposition zu werten sind. Aus dem Recht der Opposition auf Chancengleichheit kann aber auch deshalb keine Verpflichtung der Regierung zur Äußerung in der Aktuellen Stunde abgeleitet werden, weil das Recht auf Chancengleichheit nicht über die ohnehin schon bestehenden verfassungsrechtlichen Minderheitenrechte hinausgehen kann, also über das Recht, die Landesregierung zur Beantwortung von Fragen zu verpflichten, und das Recht, durch Herbeirufung eines Regierungsmitgliedes dieses zu zwingen, dem Parlament Rede und

Antwort zu stehen. Für die Auffangnorm des Art. 55 Abs. 2 Satz 2 LV besteht insoweit kein Raum.

d) Grundsatz der Verhältnismäßigkeit

Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit von Mittel und Zweck wird sowohl aus dem Rechtsstaatsprinzip als auch aus dem Wesen der Grundrechte abgeleitet.¹⁹ Durch den Grundsatz werden den Einwirkungen des Staates in den Rechtskreis des Einzelnen Schranken gesetzt. Der Grundsatz bedeutet, dass eine staatliche Maßnahme, mit der in die Rechts- und Freiheitssphäre des Einzelnen eingegriffen wird, verhältnismäßig sein muss, d. h. sie muss zur Erreichung des Zwecks geeignet und notwendig sein und darf darüber hinaus nicht gegen das Übermaßverbot verstoßen (Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne). Das Verhältnismäßigkeitsprinzip wirkt gegenüber der gesamten Staatsgewalt (Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung).

Fraglich ist, ob dieser Grundsatz auch in der Wechselbeziehung zwischen Regierung und Parlamentsfraktion Anwendung findet, also zwischen einem Verfassungsorgan und dem Teil eines anderen Verfassungsorgans. Diese Konstellation ist – anders als im Verhältnis zwischen Bürger und Staat – nicht durch ein Über-/Unterordnungsverhältnis gekennzeichnet. Vielmehr handelt es sich um zwei gleichrangige Verfassungs(-teil-)organe, für deren Konkurrenzverhältnis sich die Kategorien von Freiraum und Eingriff grundsätzlich nicht eignen.

Ein Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ist daher mangels Anwendbarkeit dieses Grundsatzes ausgeschlossen.

e) Rechtsmissbrauch, Verfassungsorgantreue

Unter Rechtsmissbrauch wird die Geltendmachung eines subjektiven Rechts verstanden, das zwar formell besteht, dessen Geltendmachung jedoch wegen der besonderen Umstände des Einzelfalls treuwidrig ist. Rechtsmissbräuchlich ist danach ein Verhalten, wenn es zwar zweifelsfrei im Einklang mit dem Gesetz steht, es aber wegen eines jenseits des Gesetzeszwecks verfolgten Ziels eben diesem Gesetz widerspricht und damit dessen Anwendung verhindert.²⁰ Das Rechtsmissbrauchsverbot leitet sich ursprünglich aus dem in

19 Vgl. z. B. BVerfGE 81, 310, 338; 79, 311, 341; *Sachs*, in: *Sachs* (Fn. 2), Art. 20, Rn. 146; *Antoni*, in: Hömig (Hrsg.), *Grundgesetz, Kommentar*, 8. Aufl. 2007, Art. 20 Rn. 13 m. w. N.

20 Vgl. zu dieser Definition *Kühne*, *Rechtsmissbrauch der Strafverteidiger*, NJW 1998, 3027.

§ 242 BGB festgeschriebenen Grundsatz von Treu und Glauben ab. Es gilt in erster Linie im Zivilrecht, ist aber auch in anderen Rechtsgebieten anerkannt.²¹

Der Gedanke des Rechtsmissbrauchsverbots ist auch dem Verfassungsrecht nicht fremd. Im Verhältnis zwischen Bund und Ländern findet er seine Ausprägung in der Pflicht zur Bundestreue, für Verfassungsorgane untereinander gilt das Gebot der Verfassungsorgantreue.²² Letzteres verpflichtet die Verfassungsorgane und ihre Gliederungen, sich so zueinander zu verhalten, dass sie ihre verfassungsrechtlichen Zuständigkeiten verantwortlich und gewissenhaft, frei von Zeitnot und Pressionen ausüben können. Sie haben auf die Rechte und Pflichten anderer Organe Rücksicht zu nehmen, wenn anderenfalls ein geordnetes Zusammenwirken nicht gewährleistet ist. Insoweit wird auch von dem Erfordernis eines „loyalen Umgangs“ der Organe miteinander gesprochen.²³ Hervorzuheben ist, dass diese gegenseitige Rücksichtnahme sich nicht auf den Gegenstand der jeweiligen politischen Willensbildung bezieht, sondern ausschließlich die Wahrnehmung der verfassungsrechtlichen Kompetenzen des jeweiligen Verfassungsorgans betrifft. Sollen aus der Verfassung konkrete Verhaltenspflichten abgeleitet werden, so gilt für die Prüfung ein besonders strenger Maßstab: Die Feststellung einer Verletzung der Organtreuepflicht setzt besonders schwere und evidente Verstöße voraus.²⁴

Eine Fraktion ist für sich genommen zwar kein Verfassungsorgan, als Gliederung des Landtags (vgl. Art. 67 Abs. 1 LV) gelten Verstöße gegen ihre (Minderheiten-)Rechte aber grundsätzlich auch als Verletzung der Rechte des Verfassungsorgans „Landtag“. Auch eine Fraktion kann sich folglich – in Prozessstandschaft für den Landtag – auf den Grundsatz der Verfassungsorgantreue berufen.²⁵

Sieht die Regierung von Äußerungen in den von einer Fraktion beantragten Aktuellen Stunden generell ab, während sie bei den übrigen Aktuellen Stunden grundsätzlich Stel-

21 Vgl. z. B. für das Prozessrecht BGH, Urteil vom 7. November 1991 – StR 252/91 –, juris, Rn. 37; Hans-OLG, Beschluss vom 17. November 1997 – 2 Ws 255/97 –, NJW 1998, 621 ff., die eine Prozessverschleppung durch Missbrauch prozessualer Rechte im Einzelfall als rechtsmissbräuchlich einstufen; kritisch dazu *Kühne* (Fn. 20), NJW 1998, 3027 f.

22 Vgl. *Schmidt*, Verfassungsrechtliche Grenzen der Blockadepolitik der Bundesrates zum Nachteil der öffentlichen Haushalte, DÖV 2005, 973, 975; generell zum Gebot der Verfassungsorgantreue vgl. u. a. VerfGH NW, Urteil vom 4. Oktober 1993 – 15/92 –, juris, Rn. 105.

23 Vgl. zum Grundsatz der Organtreue u. a. BbgVerfG, Urteil vom 19. Juni 2003 – VfGBbg 98/02 – juris, Rn. 33 m. w. N.; HmbVerfG, Urteile vom 27. April 2007 – HVerfG 03/06 –, juris, Rn. 89, – HVerfG 04/06 –, juris, Rn. 93; *Schenke*, in: *Schneider/Zeh* (Fn. 3), § 55 (Gesetzgebung zwischen Parlamentarismus und Föderalismus) Rn. 17.

24 HmbVerfG, Urteil vom 27. April 2007 – HVerfG 04/06 –, juris, Rn. 99.

25 *Lieber* (Fn. 7), Art. 67 Anm. 2.

lung nimmt, könnte sie dadurch ihre gegenüber dem Landtag bestehende Verfassungsorgantreuepflicht verletzen. Allerdings ist zunächst festzuhalten, dass bei der Entscheidung der Regierung, in einer Aktuellen Stunde von ihrem Rederecht Gebrauch zu machen oder nicht, die politische Auseinandersetzung im Vordergrund steht. Denn die Regierung ist in dieser Kontroverse keine auf Neutralität verpflichtete Instanz, sondern sie ist – jedenfalls auch – politisch tätig. Das Ob einer Stellungnahme ist daher grundsätzlich eine inhaltliche, die politische Willensbildung betreffende Frage. Erst durch die während der gesamten laufenden Wahlperiode geübte Praxis der Regierung, in den von einer Fraktion beantragten Aktuellen Stunden zu schweigen, erhält die Handlungsweise der Regierung einen anderen Charakter. Durch die andauernde Weigerung der Regierung, sich mit einer bestimmten Fraktion während der Aktuellen Stunde auseinanderzusetzen, wird die Fraktion in der Wahrnehmung ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzen, speziell der Kontrollkompetenzen behindert. Insofern ist der Verfassungsorgantreuegrundsatz berührt.

Wegen des besonders strengen Maßstabs, der an die Feststellung eines Verstoßes gegen die Verfassungsorgantreuepflicht zu stellen ist, dürfte die Grenze zur Pflichtverletzung jedoch nicht erreicht sein. Zwar wird die Fraktion nicht nur einmalig, sondern wiederholt und über einen langen Zeitraum in ihrer Kontrollkompetenz beeinträchtigt. Die Ausübung der Kontrolle wird ihr jedoch keineswegs unmöglich gemacht, da ihr neben der Aktuellen Stunde andere, weit spezifischere Kontrollinstrumente zur Verfügung stehen. Hinzu kommt, dass die Entscheidung der Regierung, sich in einer Aktuellen Stunde nicht zu äußern, jedenfalls auch eine legitime politische Komponente hat. Die Entscheidung ist keine reine Kompetenzfrage, sondern sie tangiert zugleich den Bereich der politischen Willensbildung. Dies zeigt sich nicht zuletzt auch daran, dass die dauerhafte Weigerung der Regierung, sich zu äußern, auch eine Form der Reaktion ist, der ein eigener Aussagewert zukommt. Denn die Verweigerung ist ebenso einer politischen Bewertung im Parlament und in der Öffentlichkeit zugänglich, wie eine inhaltliche Stellungnahme. Welche Rückschlüsse daraus gezogen werden, ist offen; sie müssen keineswegs zu Lasten der betroffenen Fraktion gehen.

Von schweren und evidenten Verstößen der Regierung gegen die ihr aus der Verfassungsorgantreue erwachsenden Verhaltenspflichten kann angesichts dieser Erwägungen nicht gesprochen werden; eine Verletzung der Verfassungsorgantreuepflicht dürfte somit nicht vorliegen.

4. Glossar im Internet-Angebot des Landtages Brandenburg

Das vom Landtag auf seiner homepage im Internet zur Verfügung gestellte Glossar²⁶ enthält folgende Erläuterung zur Aktuellen Stunde:

Aktuelle Stunde

Die Aktuelle Stunde ist ein Kontrollinstrument des Parlaments gegenüber der Regierung. Eine Fraktion kann zu einer Frage der aktuellen Landespolitik eine Aussprache im Landtag beantragen. Das Antragsrecht wechselt unter den Fraktionen unter Berücksichtigung ihrer Stärke im Präsidium des Landtages (§ 61 Abs. 2 und Anlage 3 Geschäftsordnung des Landtages Brandenburg.)

Die zuvor gemachten Ausführungen geben keinen Anlass, diese Definition zu ändern. Sie ist auch unter Berücksichtigung der hier dargestellten rechtlichen Erwägungen zutreffend.

III. Ergebnis

Die Aktuelle Stunde als parlamentarisches Kontrollinstrument dient – anders als etwa das Fragerecht oder das Untersuchungsrecht – weniger der nachträglichen als vielmehr der begleitenden und mitwirkenden Kontrolle der Regierung. Durch den öffentlichen Meinungsaustausch werden die kontroversen politischen Programme, Bewertungen und Lösungsansätze von (Regierungs-)Mehrheit und Minderheit nicht nur für die parlamentarischen Kontrahenten, sondern auch für die interessierte Öffentlichkeit transparent gemacht und so Einfluss auf die politische Willensbildung genommen. Ihre besondere Kontrollwirkung entfaltet die Aktuelle Stunde durch die erhöhte Aufmerksamkeit in der Öffentlichkeit, die vor allem durch die Aktualität des jeweiligen frei gewählten Themas und die Form der Aussprache bewirkt wird.

Sieht die Regierung in den von einer bestimmten Fraktion beantragten Aktuellen Stunden ausnahmslos davon ab, sich zu dem jeweiligen Thema zu äußern, während sie in den auf Antrag der anderen Fraktionen durchgeführten Aktuellen Stunden generell Stellung nimmt, so behindert sie damit die betroffene Fraktion in der Ausübung ihrer Kontrollbefugnisse. Die Fraktion kann eine Äußerung der Regierung allerdings weder unter Berufung auf das verfassungsrechtlich gewährleistete Fragerecht nach Art. 56 Abs. 2 LV noch mit dem Zitierrecht gemäß Art. 66 Abs. 1 LV erzwingen. Bei beiden Rechten wird zwar davon ausgegan-

26 <http://www.landtag.brandenburg.de/de/Infothek/Glossar/294119.html> [27. Februar 2009].

gen, dass ihre Ausübung sich nicht im Stellen einer Frage bzw. in der Herbeirufung eines Regierungsmitglieds erschöpft, sondern dass damit immer auch eine Verpflichtung der Regierung zur Beantwortung aufgeworfener Fragen einhergeht. Bei der Aktuellen Stunde handelt es sich jedoch nicht um eine Ausformung des Fragerechts, und für die Wahrnehmung des Zitierrechts ist entweder ein Mehrheitsbeschluss oder aber das Verlangen eines Fünftels der anwesenden Mitglieder des Landtags erforderlich. Der Antrag einer Fraktion, die dieses Quorum nicht erreicht, genügt daher nicht. Das Recht der Opposition auf Chancengleichheit, wie es in Art. 55 Abs. 2 Satz 2 LV gewährleistet wird, kann insoweit keine über das Fragerecht und das Zitierrecht hinausgehenden Rechte begründen.

Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, der bei Eingriffen in die Rechts- und Freiheits-sphäre des Einzelnen zu beachten ist, ist in dem hier zu beurteilenden Fall nicht einschlägig, da die Wechselbeziehung zwischen Landtag(-sfraktion) und Landesregierung nicht durch ein Über-/Unterordnungsverhältnis gekennzeichnet ist. Vielmehr stehen sich beide Verfassungs(-teil-)organe gleichrangig gegenüber; für die Frage der Verhältnismäßigkeit von Eingriffen in individuelle Freiräume besteht daher kein Raum.

Demgegenüber ist das Rechtsmissbrauchsverbot in der Ausprägung des Grundsatzes der Verfassungsorgantreue berührt, der – kurz gesagt – die Verfassungsorgane zu einem loyalen Umgang miteinander verpflichtet. Allerdings lässt sich die Grenze zwischen dem schweren, evidenten Verstoß gegen die Pflicht zur Organtreue einerseits und einer legitimen politischen Entscheidung, zu einem Thema keine Stellungnahme abzugeben, andererseits nicht eindeutig ziehen. Im vorliegenden Fall dürfte aber der strenge Maßstab, der für die Feststellung einer Verletzung der Organtreuepflicht gilt, nicht erreicht sein. Denn das Ob einer Stellungnahme zum Thema einer Aktuellen Stunde bleibt immer auch eine politische Entscheidung. Gleichzeitig ist die Fraktion in der Ausübung ihrer parlamentarischen Kontrollfunktion nur teilweise beeinträchtigt, da die von der Verfassung explizit vorgesehenen Kontrollinstrumente ihr weiterhin zur Verfügung stehen. Die mit der Aktuellen Stunde bezweckte begleitende Kontrolle ist zwar eingeschränkt, weil die Regierung generell eine Stellungnahme verweigert und die Fraktion deshalb keine inhaltliche politische Auseinandersetzung mit ihr führen kann. Es bleibt jedoch durchaus offen, zu wessen Lasten diese Form der politischen (Nicht-)Kommunikation geht. Ein Missbrauch in Gestalt einer Verletzung der Verfassungsorgantreuepflicht dürfte angesichts dieser Erwägungen (noch) nicht vorliegen.