

Die Nutzung von Großen Anfragen im Bundestag und in den deutschen Landesparlamenten: warum so unterschiedlich?

Franziska Carstensen

Parlamentarische Fragerechte werden im Bundestag und den 16 deutschen Landesparlamenten höchst unterschiedlich genutzt. So wurden im Landtag von Mecklenburg-Vorpommern zum Beispiel in der 4. Wahlperiode (2002 bis 2006) gerade einmal zwei Große Anfragen gestellt, während es in der Hamburger Bürgerschaft in der 18. Wahlperiode (2004 bis 2008) 221 Große Anfragen gab. Neben diesen interparlamentarischen Unterschieden gibt es auch Schwankungen in der Nutzung von Frageinstrumenten eines Parlaments im Zeitverlauf, also intertemporale Differenzen. Bisher ist unklar, worauf diese interparlamentarischen und intertemporalen Unterschiede, die in dieser Art auch bei anderen Frageformen wie den Kleinen oder mündlichen Anfragen vorkommen, zurückzuführen sind.¹ Die Differenzen verblüffen umso mehr, wenn man sich vergegenwärtigt, dass die rechtliche Ausgestaltung der Fragerechte in den deutschen Parlamenten als ähnlich angesehen wird.² Daher verdient die Frage, warum Fragerechte so uneinheitlich genutzt werden, Aufmerksamkeit.

Im Folgenden soll es beispielhaft um Große Anfragen gehen, da es sich bei ihnen um ein besonders gut dokumentiertes, weil schriftliches Instrument handelt. Zudem sind sie – insbesondere im Vergleich zu mündlichen Anfragen – ein anforderungsreiches Fragerecht (schriftlich, nur von Fraktionen zu stellen, nicht von einzelnen Abgeordneten), so dass ihre Anzahl begrenzt bleibt und so zahlenmäßig besser überschaubar ist. Das Frageinstrument soll sowohl für die Landesparlamente als auch den Bundestag untersucht werden, um die Breite von Regelungen und Nutzungen abzudecken, die bei einem alleinigen Fokus auf den Bundestag verloren ginge. Ein umfassendes Bild bundesrepublikanischer Parlamentspraxis ist auf diesem Feld so möglich.

Darüber hinaus können Große Anfragen als „Mutter aller Frageinstrumente“ im deutschen Parlamentarismus angesehen werden, da sie auf die Interpellationen des 19. Jahrhunderts zurückgehen, die schriftlich angekündigt und nur gemeinsam von mehreren Abgeordneten eingereicht werden konnten.³ Eine mündliche Antwort eines Ministers war üblich, „eine Diskussion über den materiellen Gegenstand der Interpellation“⁴ zunächst nicht gestattet. Ab 1862 waren dann Debatten zu Interpellationen zugelassen, zumindest in Preußen.⁵ Von den Interpellationen im Reichstag wurden 1912 die Kleinen Anfragen abgespalten, die von Abgeordneten zunächst individuell und schriftlich gestellt werden konnten und mündlich zu beantworten waren: „Insgesamt waren damit die Kleinen Anfragen in der

1 Vgl. Werner Reutter, Föderalismus, Parlamentarismus und Demokratie. Landesparlamente im Bundesstaat, Opladen / Farmington Hills 2008, S. 265, S. 269.

2 Vgl. ders., Zur Zukunft des Landesparlamentarismus. Der Landtag Nordrhein-Westfalen im Bundesländervergleich, Wiesbaden 2013, S. 72.

3 Vgl. zum Beispiel § 28 GO preußische Nationalversammlung, ähnlich auch in §§ 32, 33 GO-RT.

4 § 28 GO preußische Nationalversammlung.

5 Vgl. Gertrud Witte-Wegmann, Recht und Kontrollfunktion der Großen, Kleinen und Mündlichen Anfragen im Deutschen Bundestag, Berlin 1972, S. 17.

Art einer heutigen Fragestunde geregelt [...].⁶ Zudem wurde im selben Jahr § 33a in die Geschäftsordnung aufgenommen, der es erlaubte, an Interpellationen ein Missbilligungsvotum der Regierung anzuschließen. Dies wurde auch als formelles Missbilligungsvotum bezeichnet. Interpellationen waren zum Ende des Kaiserreiches und zum Anfang der Weimarer Republik ein so beliebtes Kontrollmittel, dass in die neue Geschäftsordnung von 1922 eine Regelung zur Beschränkung (auch von Kleinen Anfragen) aufgenommen wurde.⁷

Interessant ist, dass das Fragerecht in Deutschland schriftliche (für die Ankündigung von Interpellationen) und gemeinschaftliche Wurzeln hat, während es in Großbritannien auf individuelle mündliche Fragen zurückgeht, die zuerst Anfang des 18. Jahrhunderts im House of Lords gestellt wurden.⁸ Es kann argumentiert werden, dass sich Spuren dieser Ursprünge bis heute in den Parlamenten finden lassen, denn das Fragerecht ist in Großbritannien sehr auf die lebhaften mündlichen Fragestunden fokussiert, während diese im Bundestag eher langatmig verlaufen. Dafür kennt das House of Commons ein umfangreiches und umfassendes Fragerecht, wie es die Großen Anfragen darstellen, nicht.

1. Stand der Forschung

Mit den Variationen in der Nutzung der Fragerechte in den Landesparlamenten haben sich *Siegfried Mielke* und *Werner Reutter* auseinandergesetzt. Sie vermuten unterschiedliche Ursachen, die sie nur aufführen, aber im Rahmen ihres Einleitungsbeitrags zu einem Sammelbande nicht weiter untersuchen können: (1) parteipolitische Konstellationen (zum Beispiel Einzug der Grünen), (2) Selbstverständnis der Abgeordneten, (3) rechtliche Änderungen, (4) Große Koalitionen mit der Möglichkeit einer Bereichsopposition sowie (5) kompetitive Oppositionskonstellationen.⁹ Für den Bundestag hat *Sven T. Siefken* die Fragerechte bilanziert und darauf hingewiesen, „dass es in den vergangenen sechs Jahrzehnten zwischen den Fragearten deutliche Verschiebungen gegeben hat“¹⁰, wobei schriftliche Fragen zuletzt immer häufiger, mündliche hingegen weniger genutzt wurden.

In der internationalen Forschung dominieren zwei Perspektiven: (1) Hinsichtlich der Repräsentationsbeziehung interessiert, (a) wie sich die Mandatsart auf das Frageverhalten auswirkt¹¹, (b) welche individuellen Motive Abgeordnete haben, Fragen zu stel-

6 Ebenda, S. 30. 1922 wurde die Geschäftsordnung des Reichstages jedoch dahingehend geändert, dass nun auch Kleine Anfragen kollektiv zu stellen und schriftlich zu beantworten waren, was teilweise 1929 wieder rückgängig gemacht wurde. Siehe auch *Sven Höscheit*, Frage und Antwort im Parlament, Rheinbreitbach 1992.

7 Vgl. *Gertrud Witte-Wegmann*, a.a.O. (Fn. 5), S. 31; *Hans Troßmann*, Parlamentsrecht des Deutschen Bundestages, München 1977, § 109, S. 810.

8 Vgl. *Patrick Howarth*, Questions in the House. The History of a Unique British Institution, London 1956; *D.N. Chester / Nona Bowring*, Questions in Parliament, Oxford 1962, S. 12.

9 Vgl. *Siegfried Mielke / Werner Reutter*, Landesparlamentarismus in Deutschland – Eine Bestandsaufnahme, in: *dies.* (Hrsg.), Landesparlamentarismus, Wiesbaden 2012, S. 23 – 65, S. 53.

10 *Sven T. Siefken*, Parlamentarische Frageverfahren – Symbolpolitik oder wirksames Kontrollinstrument?, in: *ZParl*, 41. Jg. (2010), H. 1, S. 18 – 36, S. 23.

11 Vgl. *Zsófia Papp*, Shadowing the Elected: Mixed-Member Incentives to Locally Oriented Parliamentary Questioning, in: *The Journal of Legislative Studies*, 22. Jg. (2016), H. 2, S. 216 – 236; *Shane Martin*, Using Parliamentary Questions to Measure Constituency Focus: An Application to the Irish Case, in: *Political Studies*, 59. Jg. (2011), S. 472 – 488.

len¹² und (c) ob die Nutzung der Frageformate von bestimmten Abgeordnetenmerkmalen abhängt.¹³ (2) Zudem wird die Wirkung von Regeln auf das Frageverhalten untersucht.¹⁴ Hier finden sich einige Arbeiten, die parlamentarisches Fragen in unterschiedlichen Parlamenten miteinander vergleichen, während die Beiträge unter der erstgenannten Perspektive meist Einzelfallstudien sind. Daneben wurde nachvollziehbar dafür plädiert, schriftliche und mündliche Frageformen nach ihrem Funktionsschwerpunkt zu unterscheiden: Während erstere stärker der Kontrolle dienen, werden letztere vor allem im Sinne der Öffentlichkeitsfunktion eingesetzt.¹⁵

Winfried Steffani ordnet Große Anfragen der Richtungskontrolle zu.¹⁶ Siegfried Magiera konstatiert, dass diese sich zu einem Instrument des Parlaments entwickelt haben, „mit dem die Regierung veranlasst werden soll, in eine öffentliche Grundsatzdebatte über politisch bedeutsame Sachbereiche einzutreten“¹⁷. Ähnlich lautet Wolfgang Ismayrs Diktum, dass Große Anfragen das bedeutendste öffentlichkeitswirksame Informations- und Kontrollmittel im parlamentarischen Alltag des Bundestages seien.¹⁸ Auch Getrud Witte-Wegmann betont den Öffentlichkeitsfokus von Großen Anfragen: „Ziel nahezu aller Großer Anfragen ist nicht so sehr die Erlangung einer – vorher schon schriftlich veröffentlichten – mündlichen Antwort der Bundesregierung als vielmehr das Herbeiführen von großen öffentlichen Parlamentsdebatten, in denen insbesondere auch der Standpunkt der Fragesteller dargelegt werden kann.“¹⁹ An diesen Einordnungen wird deutlich, dass Große Anfragen, obwohl sie heutzutage ein schriftliches Frageinstrument bilden, durch die Möglichkeit, mit der Antwort eine Debatte zum Thema zu initiieren, neben der Kontroll- auch der Öffentlichkeitsfunktion dienen und sich damit in das oben skizzierte Schema „mündlich = Öf-

- 12 Vgl. Matti Wiberg / Antti Koura, The Logic of Parliamentary Questioning, in: *Matti Wiberg* (Hrsg.), *Parliamentary Control in the Nordic Countries. Forms of Questioning and Behavioural Trends*, Jyväskylä 1994, S. 19 – 43; Stefanie Bailer, People's Voice or Information Pool? The Role of, and Reasons for, Parliamentary Questions in the Swiss Parliament, in: *The Journal of Legislative Studies*, 17. Jg. (2011), H. 3, S. 302 – 314; Kelly Blidook / Matthew Kerby, Constituency Influence on 'Constituency Members': The Adaptability of Roles to Electoral Realities in the Canadian Case, in: *The Journal of Legislative Studies*, 17. Jg. (2011), H. 3, S. 327 – 339.
- 13 Vgl. Federico Russo, The Constituency as a Focus of Representation: Studying the Italian Case through the Analysis of Parliamentary Questions, in: *The Journal of Legislative Studies*, 17. Jg. (2011), H. 3, S. 290 – 301; Thomas Saalfeld, Parliamentary Questions as Instruments of Substantive Representation: Visible Minorities in the UK House of Commons, 2005-10, in: *The Journal of Legislative Studies*, 17. Jg. (2011), H. 3, S. 271 – 289.
- 14 Vgl. Federico Russo / Matti Wiberg, Parliamentary Questioning in 17 European Parliaments: Some Steps towards Comparison, in: *The Journal of Legislative Studies*, 16. Jg. (2010), H. 2, S. 215 – 232; Björn Erik Rasch, Behavioural Consequences of Restrictions on Plenary Access: Parliamentary Questions in the Norwegian *Storting*, in: *The Journal of Legislative Studies*, H. 3, S. 382 – 393; Manuel Sánchez de Dios / Matti Wiberg, Questioning in European Parliaments, in: *The Journal of Legislative Studies*, 17. Jg. (2011), H. 3, S. 354 – 367.
- 15 Vgl. Olivier Rozenberg / Shane Martin, Questioning Parliamentary Questions, in: *The Journal of Legislative Studies*, 17. Jg. (2011), H. 3, S. 394 – 404.
- 16 Vgl. Winfried Steffani, Formen, Verfahren und Wirkungen der parlamentarischen Kontrolle, in: *Hans-Peter Schneider / Wolfgang Zeh* (Hrsg.), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin / New York 1989, S. 1325 – 1367, S. 1333.
- 17 Siegfried Magiera, Rechte des Bundestages und seiner Mitglieder gegenüber der Regierung, in: *Hans-Peter Schneider / Wolfgang Zeh* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 16), S. 1421 – 1446, S. 1425.
- 18 Vgl. Wolfgang Ismayr, *Der Deutsche Bundestag*, Wiesbaden 2012, S. 320.
- 19 Gertrud Witte-Wegmann, a.a.O. (Fn. 5), S. 201.

fentlichkeit, schriftlich = Kontrolle“ nicht so leicht einordnen lassen.²⁰ Dies passt zu der generellen Feststellung, dass Parlamentsfunktionen „in der Regel *uno actu* – mehrere zugleich in einem einzigen Akt parlamentarischer Handlung – wahrgenommen“²¹ werden.

Sven Höscheidt benennt für den Bundestag eine Art Hierarchie von Frageinstrumenten, die von den Großen Anfragen angeführt wird.²² Auch für *Hans Troßmann* gehören diese Anfragen „zu den wichtigsten Kontrollinstrumenten gegenüber der Regierung, die die Geschäftsordnung vorsieht“²³. Für die Landtage fehlen solche Einordnungen hinsichtlich der Bedeutung Großer Anfragen. Es finden sich allerdings sporadische Einschätzungen wie die von *Horst Nauber* über das Berliner Abgeordnetenhaus bis zum Anfang der 1980er Jahre: „Die Große Anfrage [...] war bisher oft das ‚Feld für große parlamentarische Schlachten‘.“²⁴ Für die Hamburger Bürgerschaft wurde festgehalten: „Die umfassende parlamentarische und damit öffentliche Diskussion ist meist sogar der primäre Zweck Großer Anfragen, die vornehmlich die Funktion parlamentarischer Richtungskontrolle erfüllen.“²⁵ Auffallend an den Einordnungen und Einschätzungen ist, dass Große Anfragen allgemein als ein besonders herausgehobenes Kontrollmittel angesehen werden, mit dem öffentlichkeitswirksame Debatten über bestimmte Themen präsentiert werden sollen.

2. Empirische Bestandsaufnahme

Alle Landesparlamente sowie der Bundestag kennen Große Anfragen seit ihren ersten Wahlperioden; in allen Fällen sind sie als schriftliches Fragerecht von Fraktionen (oder von Abgeordneten in festgelegter Anzahl) ausgestaltet. Allerdings muss nicht in allen Parlamenten auch schriftlich geantwortet werden. In Berlin war bis zur Reform Anfang 2014 vorgesehen (§ 48 GO Brl Abgh), dass die jeweilige Landesregierung im Plenum antwortet und nur auf besonderen Antrag hin in schriftlicher Form. Im Saarland ist es möglich, eine mündliche Beantwortung seitens der Landesregierung zu wünschen (§ 59 Abs. 2 GO-SR).²⁶ In fast allen Parlamenten gibt es Große Anfragen bis heute; davon weicht wiederum nur das Berliner Abgeordnetenhaus ab, das Ende 2013 in der 17. Wahlperiode sein Fragerecht so reformiert hat, dass Große Anfragen abgeschafft wurden. Stattdessen gibt es seitdem nur noch schriftliche Anfragen sowie mündliche Fragen im Rahmen der Fragestunde.²⁷

20 Es wird der Funktionseinteilung gefolgt von *Franziska Höpcke*, Funktionsmuster und -profile. Subnationalstaatliche Parlamente im Vergleich, Baden-Baden 2014.

21 *Uwe Thaysen*, Parlamentarisches Regierungssystem in der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 1976, S. 97, Hervorhebung im Original.

22 Vgl. *Sven Höscheidt*, a.a.O. (Fn. 6), S. 71.

23 *Hans Troßmann*, a.a.O. (Fn. 7), § 105, Rdn. 1, S. 796.

24 *Horst Nauber*, Das Berliner Parlament. Struktur und Arbeitsweise des Abgeordnetenhauses von Berlin, Berlin 1982, S. 133.

25 *Joachim Wege / Angelika Grönwall*, Die Bürgerschaft. Geschichte, Aufgaben und Organe des Hamburger Landesparlaments, Hamburg 1989, S. 25.

26 Der Umstand, dass Große Anfragen mittlerweile in den meisten deutschen Parlamenten schriftlich zu beantworten sind, ist durchaus interessant, denn für den Bundestag ist erst seit der Änderung der Geschäftsordnung 1970 obligatorisch, dass Große Anfragen vor der mündlichen Plenarberatung schriftlich zu beantworten sind. *Gertrud Witte-Wegmann*, a.a.O. (Fn. 5), S. 43.

27 Berliner Abgeordnetenhaus PlPr. 17/40 vom 12. Dezember 2013, S. 3965 – 3974 sowie Drs. 17/1347; §§ 50 und 51 der Geschäftsordnung des Berliner Abgeordnetenhauses in der Fassung vom 27. Oktober 2016.

Für die empirische Bestandsaufnahme wurden alle Großen Anfragen berücksichtigt (vgl. Tabelle 1), die bis zum Ende der jeweils zuletzt abgelaufenen Wahlperiode gestellt wurden; Stichtag ist der 30. September 2017. Daten liegen für die meisten Parlamente seit der 1. Wahlperiode vor. Eine Ausnahme bilden die Abgeordnetenhäuser der drei Stadtstaaten: Für Berlin fehlen die Angaben für die ersten drei Wahlperioden, für Hamburg für die ersten sieben. Besonders schlecht ist die Datenlage in Bremen, wo Zahlen erst seit der 14. Wahlperiode vorliegen.

Auffallend ist, dass es Parlamente gibt, die konstant hohe, andere konstant geringe Nutzungswerte aufweisen. In beiden Fällen variieren die Werte, aber auf unterschiedlichem Niveau. Zu beachten ist, dass bei der Berechnung der Durchschnittswerte alle Wahlperioden berücksichtigt wurden, also auch solche, die aufgrund vorzeitiger Neuwahlen kürzer waren als üblich. Die Landesparlamente lassen sich in vier Gruppen einteilen:

- (1) Eine sehr häufige Nutzung verzeichnen die Bürgerschaften in Hamburg und Bremen mit Durchschnittswerten von 172 und 157.
- (2) Hohe Werte finden sich für die Landesparlamente in Hessen (92 als Durchschnittswert), Rheinland-Pfalz (91), Sachsen (91), Berlin (83) und Baden-Württemberg (78) sowie für den Bundestag (77).
- (3) Die Landtage in Niedersachsen (51), Brandenburg (50) und Sachsen-Anhalt (35) lassen sich einer mittleren Nutzung zuordnen.
- (4) In den übrigen Landtagen werden die Großen Anfragen hingegen nur in geringer Zahl gestellt: Thüringen (25), Bayern (24), Nordrhein-Westfalen (24), Saarland (20), Schleswig-Holstein (21) und Mecklenburg-Vorpommern (9).

Auf den ersten Blick lassen sich keine klaren Zusammenhänge erkennen, die die großen Unterschiede erklären könnten. Deutlich wird lediglich, dass die Parlamente der drei Stadtstaaten Große Anfragen oft bis sehr oft nutzten. Die Gruppe der geringen Nutzer vereint hingegen so unterschiedliche Parlamente wie die der großen und bevölkerungsreichen Länder Bayern und Nordrhein-Westfalen mit denen der kleinen und bevölkerungsarmen Länder Schleswig-Holstein, Saarland und Mecklenburg-Vorpommern.

Bemerkenswert sind die großen Schwankungen in einigen Landtagen, in anderen hingegen verblieben die Zahlen in einem gewissen Korridor. So hat der Landtag von Schleswig-Holstein Große Anfragen seit der 1. Wahlperiode wenig oder mittelstark genutzt. Die häufigste Nutzung lässt sich für die 13. Wahlperiode (1992 bis 1996) mit 42 Großen Anfragen verzeichnen. Auch in Nordrhein-Westfalen verliefen die bisherigen Wahlperioden ähnlich, die meisten Großen Anfragen gab es in der 10. (1985 bis 1990) mit 46. Geringe Schwankungen lassen sich auch – wenn man die Zahlen für verkürzte Wahlperioden nicht berücksichtigt – für die Landesparlamente in Bayern, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Saarland, Sachsen-Anhalt und Thüringen feststellen.

In Berlin, Hessen, Rheinland-Pfalz und im Bundestag, mit Abstrichen auch in Baden-Württemberg, Niedersachsen und Sachsen waren hingegen größere Schwankungen zu verzeichnen. So gab es in Hessen in der zuletzt zu Ende gegangenen Wahlperiode 49 Große Anfragen, während es in der 7. Wahlperiode (1970 bis 1974) noch 176 gewesen waren. In Rheinland-Pfalz war die Nutzung lange Zeit ähnlich, bis sie zwischen der 11. und 14. Wahlperiode (also zwischen 1987 und 2006) neue Größenordnungen erreichte, um danach wieder auf das Niveau der ersten zehn Wahlperioden zurückzufallen.

Tabelle 1: Große Anfragen im Bundestag und den 16 Landesparlamenten, jeweils seit der 1. Wahlperiode bis zur zuletzt beendeten Wahlperiode (Stichtag: 30. September 2017)

WP	BW	BY	BE	BB	HB	HH	HE	MV	NI	NW	RP	SL	SN	ST	SH	TH	BT
1	137	63	*	25	*	*	100	27	148	14	58	26	109	51	5	33	160
2	80	67	*	64	*	*	98	13	64	20	85	3	115	39	28	26	97
3	55	20	*	72	*	*	98	6	21	13	55	39	94	47	23	20	49
4	34	13	143	50	*	*	77	2	19	26	47	51	73	23	22	22	35
5	81	7	50	40	*	*	67	4	16	18	76	29	62	18	15	22	45
6	70	13	63	—	*	*	157	4	26	9	49	23	—	34	15	—	31
7	72	7	92	—	*	*	176	—	28	28	87	21	—	—	16	—	24
8	66	17	50	—	*	153	146	—	23	25	73	28	—	—	11	—	47
9	57	27	119	—	*	199	147	—	30	17	97	32	—	—	24	—	32
10	63	25	143	—	*	15	21	—	92	46	75	12	—	—	26	—	175
11	120	32	59	—	*	199	126	—	109	41	137	19	—	—	0	—	145
12	82	33	155	—	*	16	129	—	60	18	203	6	—	—	18	—	98
13	82	26	76	—	*	221	88	—	57	33	159	13	—	—	42	—	156
14	101	16	32	—	114	115	58	—	37	44	108	0	—	—	25	—	101
15	64	10	110	—	184	198	50	—	31	9	72	2	—	—	40	—	65
16	—	12	48	—	191	237	65	—	48	24	68	—	—	—	32	—	63
17	—	—	22**	—	107	160	6	—	—	—	—	—	—	—	16	—	54
18	—	—	—	—	188	221	49	—	—	—	—	—	—	—	26	—	15
19	—	—	—	—	—	207	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
20	—	—	—	—	—	292	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
bis	2016	2013	2016	2014	2015	2015	2014	2016	2013	2017	2016	2017	2014	2016	2017	2014	2017
Ø	78	24	83	50	157	172	92	9	51	24	91	20	91	35	21	25	77

* Daten nicht bekannt.
** Das Berliner Abgeordnetenhaus hat während der 17. Wahlperiode seine Geschäftsordnung so reformiert, dass es seither keine Großen Anfragen mehr gibt. Bis zu dieser Reform wurden 22 Große Anfragen in der 17. Wahlperiode gestellt.

Quelle: Werner Reutter, a.a.O. (Fn. 2), S. 77 sowie die Parlamentsdokumentationen der Landesparlamente und des Bundestages.

Die Unterschiede zwischen Parlamenten mit großen Schwankungen und solchen mit wenigen lassen vermuten, dass diese nicht zufällig sind, sondern mit bestimmten Regelungen und/oder Konstellationen in der Regierungs- und Oppositionszusammensetzung zusammenhängen.

3. Auswirkungen rechtlicher Regelungen und ihrer Umsetzung

Der Befund, dass sich die Landesparlamente und der Bundestag konstant in ihrer Nutzungsintensität voneinander unterscheiden, legt nahe, dass die Rahmenbedingungen dafür verantwortlich gemacht werden können und nicht so ähnlich sind, wie oft angenommen wird.

3.1. Anzahl von Frageinstrumenten

Zunächst drängt sich auf zu ermitteln, wie viele Frageinstrumente ein Parlament überhaupt zur Verfügung hat. Es kann vermutet werden, dass Abgeordnete und Fraktionen in einem Parlament, das über wenige Fragemöglichkeiten verfügt, stärker darauf angewiesen sind, Große Anfragen als Instrumentarium zu nutzen als Abgeordnete und Fraktionen in einem Parlament, das eine breite Palette an solchen Fragemöglichkeiten besitzt. Geht man dieser Annahme nach, kann zunächst nur eine Momentaufnahme geliefert werden, da es nicht ohne großen Rechercheaufwand möglich ist, für jede der über 200 Wahlperioden genau festzuhalten, welche Frageinstrumente vorhanden waren. Daher wird hier nur die jeweils letzte Wahlperiode berücksichtigt.

Tabelle 2: Frageinstrumente im Bundestag und den 16 Landesparlamenten in der zuletzt beendeten Wahlperiode (Stichtag: 30. September 2017)

	Nutzung von GA	Große Anfrage	Kleine Anfrage	schriftliche Frage	mündliche Frage	Regierungsbefragung	Anderes
BW	hoch	x	x	—	x	x	Abgeordnetenbriefe an Ministerien
BY	niedrig	x ^a	—	x	—	(x) ^b	Anfragen zum Plenum
BE ^c	hoch	(x)	(x)	x	x	—	—
BB	mittel	x	x	—	x	—	—
HB	sehr hoch	x	x	—	x	—	—
HH	sehr hoch	x	x	—	—	—	—
HE	hoch	x	x	—	x	—	Auskunftsersuchen
MV	niedrig	x	x	—	x	—	—
NI	mittel	x	x	—	x ^d	—	dringliche Anfragen
NW	niedrig	x	x	—	x	—	dringliche Fragen in Ausschüssen
RP	hoch	x	x	—	x	—	Aussprache im Anschluss an eine mündliche Frage
SL	niedrig	x	x ^e	—	x	—	Dringlichkeitsanfrage
SN	hoch	x	x	—	x	—	—
ST	mittel	x	x	—	x ^f	(x) ^g	—
SH	niedrig	x	x	—	x	—	—
TH	niedrig	x	x	—	x	—	—
BT	hoch	x	x	x	x	x	—

^a Interpellationen genannt.

^b Ministerbefragung genannt, Regelung existierte nur bis Juli 2011.

^c Das Berliner Abgeordnetenhaus hat Ende 2013 seine Geschäftsordnung reformiert. Zuvor hatte es Große und Kleine Anfragen sowie mündliche Fragen gegeben, seit der Reform gibt es nur noch schriftliche und mündliche Fragen.

^d Kleine Anfrage für Fragestunde genannt.

^e Nur Anfrage genannt.

^f Kleine Anfrage für die Fragestunde genannt.

^g Lediglich kurze Erprobung der Regierungsbefragung zwischen September 2012 und April 2013.

Quelle: Eigene Zusammenstellung auf Basis der jeweiligen Geschäftsordnungen.

Die Recherche offenbart (vgl. Tabelle 2), dass sich der vermutete Zusammenhang nicht vollkommen bestätigt. Es fällt aber auf, dass die Bürgerschaften in Bremen und Hamburg über jeweils nicht sehr viele Fragemöglichkeiten in ihrer jeweils zuletzt abgelaufenen Wahlperiode verfügten und gleichzeitig Große Anfragen sehr rege nutzten. So hatten Hamburger Abgeordnete und Fraktionen in der 20. Wahlperiode nur die Möglichkeit, Große und Kleine Anfragen zu stellen. In Bremen gab es zusätzlich noch mündliche Fragen. Hier ist aber zu beachten, dass auch Kleine Anfragen in dem Stadtstaat Fraktionsrecht sind – das einzige Landesparlament, das diese Frageart nicht einzelnen Abgeordneten, sondern wie der Bundestag nur Fraktionen einräumt.

In der Gruppe der häufigsten Nutzer von Großen Anfragen (Baden-Württemberg, Berlin, Hessen, Rheinland-Pfalz, Sachsen und der Bundestag) ist bemerkenswert, dass diese Parlamente über nicht wenige, sondern über besonders vielfältige Fragemöglichkeiten verfügen und zwar jeweils über mehr als drei (außer Sachsen). Hier greift also der vermutete Zusammenhang nicht. Am vielfältigsten sind die Fragearten im Bundestag.

In der Gruppe der geringen Nutzer (Bayern, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Saarland, Schleswig-Holstein, Thüringen) gibt es hingegen meist nur die klassische Trias der deutschen Fragemöglichkeiten, nämlich Große und Kleine Anfragen sowie mündliche Fragen, mitunter ergänzt um dringliche Anfragen. Ähnlich sieht es in der Gruppe der mittleren Nutzer aus (Brandenburg, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt).

Darüber hinaus zeigt Tabelle 2 anschaulich, dass das Fragerecht in den deutschen Parlamenten nicht uniform ausgeprägt ist. Es gibt unterschiedliche Arten, es auszustalten.

Zudem zeugen die Versuche, Regierungsbefragungen zu testen, von der Reformbereitschaft der Parlamente.²⁸ Überhaupt fällt auf, dass in den letzten Wahlperioden in einigen Landtagen Änderungen am Fragerecht unternommen wurden. Besonders reformfreudig waren zuletzt die Vertretungen in Hamburg, Berlin, Sachsen und Bayern. In Hamburg ging man so weit, das mündliche Fragerecht abzuschaffen und durch eine zweite Aktuelle Stunde zu ersetzen. Seit 1. Januar 2017 wird zudem eine Senatsbefragung erprobt.²⁹ In Berlin wurden – wie schon erwähnt – Große und Kleine Anfragen abgeschafft und durch eine neue einfache schriftliche Frage ersetzt. In Bayern wurde die mündliche Frage von Anfragen zum Plenum abgelöst, bei gleichzeitiger Einführung einer Ministerbefragung, die aber im Juli 2011 wieder zurückgenommen wurde. In Sachsen wiederum wurde eine Befragung der Staatsminister zu Beginn der 6. Wahlperiode im Jahr 2014 installiert.³⁰

3.2. Fristsetzungen

Zweitens kann bezüglich der rechtlichen Rahmenbedingungen vermutet werden, dass eine Fristsetzung und die Kürze der gesetzten Frist sich positiv auf die Bereitschaft, Große An-

28 Allerdings wurden einige Testversuche von Regierungsbefragungen in den Landesparlamenten (Bayern, Hessen, Sachsen-Anhalt) inzwischen wieder beendet. Nur in Baden-Württemberg, Sachsen und im Bundestag werden sie derzeit genutzt.

29 Pressemitteilung der Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg vom 17. Januar 2017: „Neue Geschäftsordnung: Stärkung der Hamburgischen Bürgerschaft“.

30 Siehe dazu mit weiteren Verweisen *Marc Lechleitner* (Bearb.), Neue Elemente der Parlamentsarbeit in anderen Ländern und im Bund, Parlamentarischer Beratungsdienst des Landtags Brandenburg, o.O. 2015, Kapitel II.2.

fragen zu stellen, auswirken. Diese Vermutung bestätigt sich für die Gruppe der sehr häufigen Nutzer (vgl. Tabelle 3). Die Bürgerschaften von Bremen und Hamburg setzen die kürzesten Fristen aller betrachteten Parlamente, nämlich vier beziehungsweise fünf Wochen, und verfügen über die höchsten Nutzungszahlen. Umgekehrt haben vier der sechs Parlamente, in denen Große Anfragen wenig genutzt werden, sehr defensive Regelungen in ihren Geschäftsordnungen. So haben die Landtagspräsidenten in Bayern, Mecklenburg-Vorpommern, Saarland und Schleswig-Holstein die Großen Anfragen den Landesregierungen zu übermitteln und zu fragen, ob und wann diese antworten werden (§ 68 Abs. 1 GO-BAY, § 63 Abs. 3 GO-MV, § 59 Abs. 1 GO-SR, § 38 Abs. 2 GO-SH). Die entsprechende Passage lautet im Saarland: „Die Anfragen werden an die Abgeordneten verteilt und vom Präsidenten oder der Präsidentin der Regierung mit der Aufforderung übermittelt, zu erklären, ob und wann sie zur Antwort bereit ist.“ (§ 59 Abs. 1 S. 3 GO-SR) In Hamburg hält die Geschäftsordnung hingegen unmissverständlich fest: „Große Anfragen sind vom Senat binnen vier Wochen schriftlich zu beantworten.“ (§ 20 Abs. 1 GO-HH) Direkte Fristen sind allerdings nur in sieben Geschäftsordnungen zu finden, nämlich in Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen und Thüringen, wobei bis auf die drei Stadtstaaten die festgesetzte Frist immer drei Monate beträgt. Gar keine Fristsetzungen finden sich in Bayern und Mecklenburg-Vorpommern. Dort wird jeweils nur die Erwartung geäußert, dass eine Mitteilung über die Beantwortung innerhalb von vier beziehungsweise drei Wochen eintrifft (§ 68 Abs. 1 Satz 2 GO-BY, § 63 Abs. 3 GO-MV).

Am häufigsten, nämlich achtmal, finden sich in den Geschäftsordnungen indirekte Fristsetzungen, wie zum Beispiel in Baden-Württemberg: „Beantwortet die Regierung die Große Anfrage nicht binnen sechs Wochen nach der Zustellung, so wird die Große Anfrage zur Besprechung auf die Tagesordnung der nächsten Sitzung gesetzt.“ (§ 63 Abs. 3 GO-BW)

Auffallend ist, dass es zwei Gruppen hinsichtlich der Länge der Regelungen zu Großen Anfragen gibt. Während die Geschäftsordnungen der Landtage in Baden-Württemberg, Bayern, Rheinland-Pfalz und Thüringen³¹ jeweils über 500 Wörter dafür benötigen, kommen alle anderen Geschäftsordnungen mit weniger als 250 Wörtern aus. Besonders schlank sind die Vorschriften in Hamburg und Schleswig-Holstein mit jeweils circa 130 Wörtern. Eine Ausnahme bilden die Regelungen im Abgeordnetenhaus von Berlin bis zur Reform von 2013, die ungefähr 370 Wörter umfassten. Ein Zusammenhang mit der Schnelligkeit der Beantwortung Großer Anfragen lässt sich allerdings nicht erkennen, da in beiden genannten Gruppen hohe und niedrige Nutzungen vorkommen.

31 In letzterem Fall fällt ins Gewicht, dass hier die Regelungen des Landtags von Rheinland-Pfalz Vorbild waren. Diese Übernahme führt unter anderem dazu, dass es in der Thüringer Geschäftsordnung einen separaten – und mit der Geschäftsordnung von Rheinland-Pfalz wortgleichen – Passus zum Umgang mit sehr vielen Großen Anfragen gibt (§ 89 GO-TH und § 96 GO-RP, jeweils über „Beschränkung der Verhandlung über Große Anfragen“); allerdings ist dies seit 1990 noch nicht zur Anwendung gekommen. Man könnte allerdings einwenden, dass es keine Flut von Großen Anfragen im Thüringer Landtag aufgrund eben dieses Paragraphen gegeben hat. Eine ähnliche Regelung, die noch aus der Geschäftsordnung des Reichstages stammt (siehe Ausführungen am Beginn dieses Beitrags), existiert auch in der Geschäftsordnung des Bundestages (§ 103 GO-BT, früher § 109), für den konstatiert wurde: „Praktische Bedeutung hat die Vorschrift noch nie gehabt.“ (Hans Troßmann / Hans-Achim Roll, Parlamentsrecht des Deutschen Bundestages. Ergänzungsband, München 1981, S. 255)

Tabelle 3: Geschäftsordnungsvorschriften für Große Anfragen im Bundestag und den 16 Landesparlamenten in der zuletzt beendeten Wahlperiode (Stichtag: 30. September 2017)

	Nutzung von GA	Frist-setzung	Fristlänge	Fristverlängerung möglich?	Erörterung im Plenum möglich?	Anträge zu GA möglich?	Behandlung im Ausschuss möglich?
BW	hoch	indirekt	(6 Wochen)	nicht erwähnt	ja	ja	ja
BY	niedrig	nein	(Mitteilung innerhalb von vier Wochen über Beantwortung)	nicht erwähnt	ja	ja	ja
BE ^a	hoch	ja	nächste Plenarsitzung (mündliche Beantwortung), 3 Monate (schriftliche Beantwortung)	ja	ja	–	ja
BB	mittel	ja	3 Monate	ja	ja, außer Einreicher widerspricht	–	–
HB	sehr hoch	ja	5 Wochen, besonders begründet 3 Wochen	ja	ja	–	–
HH	sehr hoch	ja	4 Wochen	nicht erwähnt	ja	ja	ja
HE	hoch	ja	3 Monate	nicht erwähnt	ja	–	ja
MV	niedrig	nein	(Mitteilung über Termin innerhalb von drei Wochen)	nicht erwähnt	ja	–	–
NI	mittel	indirekt	(3 Wochen)	nicht erwähnt	ja	–	–
NW	niedrig	ja	3 Monate	nicht erwähnt	ja	ja	–
RP	hoch	indirekt	(6 Wochen)	nicht erwähnt	ja	ja	ja
SL ^b	niedrig	indirekt	(3 Wochen beziehungsweise 6 Monate) ^c	nicht erwähnt	ja	Beschlussfassung möglich	–
SN	hoch	indirekt	(10 Wochen)	ja	ja	–	ja
ST	mittel	indirekt	(2 Monate)	nicht erwähnt	ja	–	–
SH	niedrig	indirekt	(1 Monat)	nicht erwähnt	ja, auf jeden Fall	–	–
TH	niedrig	ja	3 Monate	ja, bis zu 6 Monaten	ja	ja	ja
BT	hoch	indirekt	(3 Wochen)	nicht erwähnt	ja	–	–

^a Große Anfragen konnten im Berliner Abgeordnetenhaus vor der Reform Ende 2013 schriftlich oder mündlich vom Senat beantwortet werden.

^b Im Saarländischen Landtag ist eine mündliche Beantwortung der Großen Anfrage möglich.

^c Die Geschäftsordnung des Saarländischen Landtag wurde während der 15. Wahlperiode dahingehend geändert, dass statt drei Wochen nun sechs Monate gelten: „Lehnt die Regierung es ab, die Große Anfrage überhaupt oder innerhalb der nächsten sechs Monate zu beantworten, wird dies den Anfragenden mitgeteilt.“ (§59 Abs. 5 Satz 1 GO-SR)

Quelle: Eigene Zusammenstellung auf Basis der jeweiligen Geschäftsordnungen.

3.3. Tatsächliche Fristeinhaltungen

Außer den normierten Fristsetzungen sollten aber auch die tatsächlichen Zeiträume betrachtet werden, die für die Beantwortung der Großen Anfragen von den jeweiligen Regierungen in Anspruch genommen werden (vgl. Tabelle 4). Hier bestätigt sich – bis auf zwei Ausnahmen – die Vermutung: Je kürzer die Zeitspanne ist, in der eine Regierung Große Anfragen beantwortet, desto häufiger werden solche Anfragen gestellt.

Die Landesparlamente, die Antworten bis zu zehn Wochen nach der Frage erhalten, sind diejenigen, in denen Große Anfragen im Durchschnitt aller Wahlperioden oft oder sehr oft zu verzeichnen sind, nämlich die Bürgerschaften von Bremen und Hamburg sowie die Landtage in Baden-Württemberg, Berlin, Rheinland-Pfalz und Sachsen. Daran schließt sich eine Gruppe von vier Parlamenten an, die Antworten zwischen zehn und zwanzig Wochen nach der Stellung der Großen Anfrage erhalten. In dieser Gruppe finden sich die drei Parlamente mit mittleren Nutzungswerten – Brandenburg, Niedersachsen und Sachsen-Anhalt –, aber auch ganz knapp mit durchschnittlich 19 Wochen der Landtag von Nordrhein-Westfalen, in dem Große Anfragen gering genutzt werden. In der letzten Gruppe sind diejenigen versammelt, die Antworten auf Große Anfragen erst nach über 20 Wochen erhalten. Bis auf den Hessischen Landtag und den Bundestag sind das Parlamente mit geringen Nutzungszahlen, nämlich Saarland, Schleswig-Holstein, Thüringen, Bayern und Mecklenburg-Vorpommern. Zu überlegen wäre, ob Landesregierungen, die mit vielen Großen Anfragen konfrontiert werden, eher motiviert sind, die Prozesse der Beantwortung zu professionalisieren und damit zu verkürzen. Hierfür müssten Daten im Zeitverlauf geprüft werden.

Eine erklärbungsbedürftige Ausnahme bildet erstens der Hessische Landtag, der im Durchschnitt aller Wahlperioden einen hohen Nutzungswert aufweist, in der zuletzt zu Ende gegangenen Wahlperiode aber eine sehr lange Antwortfrist von durchschnittlich 23 Wochen verzeichnete. Dies lässt sich damit erklären, dass der Landtag in den letzten Wahlperioden das Instrument der Großen Anfragen immer weniger genutzt hat. Nach einer Hochphase zwischen der 6. und 12. Wahlperiode hat sich die Nutzung seit der 13. Wahlperiode langsam in Richtung eines mittleren Wertes entwickelt (vgl. Tabelle 1), so dass die Diskrepanz zwischen Nutzung und Fristeinhaltung etwas schwindet. Dieser Umstand macht noch einmal deutlich, dass hier die Antwortzeiträume der jeweils zuletzt zu Ende gegangenen Wahlperiode in Bezug gesetzt werden zu den durchschnittlichen Nutzungswerten aller Wahlperioden.

Bemerkenswert ist zweitens, dass Antworten auf Große Anfragen im Bundestag in der 18. Wahlperiode durchschnittlich 33 Wochen gedauert haben. Wie im Hessischen Landtag ist das Instrument im Bundestag im Schnitt aller Wahlperioden oft genutzt worden, hat sich in den letzten vier Wahlperioden aber hin zu einer mittleren und geringen Nutzung entwickelt. Möglicherweise sind zudem die Großen Anfragen im Bundestag so umfangreich, dass die Regierung für die Beantwortung mehr Zeit in Anspruch nehmen muss.³²

32 Dass Antworten auf Große Anfragen mitunter erst nach Monaten eintreffen, ist zudem kein neues Phänomen. *Witte-Wegmann* berichtet für den Bundestag in den 1960er Jahren, dass die damalige Antwortfrist von zwei Wochen „in der Praxis meist noch weit überschritten wird“, bis hin zu über sechs Monaten. *Gertrud Witte-Wegmann*, a.a.O. (Fn. 5), S. 125. *Siefken* berichtet auch davon und schlägt eine Fristsetzung von sechs Wochen vor, was angesichts der durchschnittlichen Antwortdauer von rund 33 Wochen in der 18. Wahlperiode (und 28 Wochen in der 17. Wahlperiode) recht ambitioniert wirkt, vgl. *Sven T. Siefken*, a.a.O. (Fn. 10), S. 36.

Vergleicht man die in den Geschäftsordnungen gesetzten Fristen mit den tatsächlich eingeschalteten Fristen in der jeweils zuletzt zu Ende gegangenen Wahlperiode, fällt auf, dass sie häufig auseinanderklaffen. Nur in Hamburg, Rheinland-Pfalz, Berlin und Sachsen – und damit jeweils in Landesparlamenten mit sehr hohen oder hohen Nutzungen – stimmen sie weitestgehend überein. Da in Bayern und Mecklenburg-Vorpommern gar keine Fristen zu finden sind, auch nicht indirekt, kann dieser Zusammenhang hier nicht behandelt werden.

Tabelle 4: Durchschnittliche Dauer der Beantwortung einer Großen Anfrage, Häufigkeit der Debatte im Plenum sowie der Behandlung in einem Ausschuss in den Landesparlamenten und im Bundestag in der jeweils zuletzt beendeten Wahlperiode (Stichtag: 30. September 2017)

	Wahlperiode	durchschnittliche Dauer* in Tagen	durchschnittliche Dauer* in Wochen	Plenardebatte (in Prozent)**	Behandlung im Ausschuss (in Prozent)
Hamburg	20	27	4	46,6	33,9
Rheinland-Pfalz	16	49	7	39,7	13,2
Bremen	18	52	7	91,0	0,0
Baden-Württemberg	15	62	9	67,2	4,7
Berlin***	17	64	9	81,8	9,1
Sachsen	5	71	10	50,0	16,1
Sachsen-Anhalt	6	108	15	85,3	5,9
Brandenburg	5	116	17	100,0	2,5
Nordrhein-Westfalen	16	133	19	95,8	8,3
Niedersachsen	16	135	19	100,0	0,0
Hessen	18	160	23	46,9	34,7
Saarland	15	165	24	0,0	0,0
Schleswig-Holstein	18	172	25	100,0	76,9
Thüringen	5	213	30	68,2	22,7
Bundestag	18	229	33	80,0	0,0
Bayern	16	249	36	63,6	0,0
Mecklenburg-Vorpommern	6	384	55	25,0	0,0

Anmerkung: Die Parlamente sind geordnet nach der Schnelligkeit in der Beantwortung von Großen Anfragen (Spalten 3 und 4). Oben stehen die Parlamente, die am schnellsten eine Antwort erhielten, unten diejenigen, die am längsten auf eine Antwort warten mussten.

* Gezählt wurden die Tage zwischen Eingangsdatum der Drucksache der Großen Anfrage und dem Eingangsdatum der Drucksache der Antwort. Die zwei Eingangsdaten selbst wurden nicht mitgezählt.

** Es werden nur die Fälle berücksichtigt, in denen eine Große Anfrage im Plenum wirklich debattiert wurde, eine reine Kenntnisnahme oder Überweisung an einen Ausschuss wurde nicht mitgezählt.

*** Zu beachten ist, dass es in Berlin Große Anfragen aufgrund einer Geschäftsordnungsreform nur bis Mitte der 17. Wahlperiode gab. Die Regelung (mindestens seit 11. WP, also seit 1989, geltend) bis zur Reform sah zudem vor, dass Große Anfragen mündlich im Plenum beantwortet wurden, es sei denn, eine schriftliche Beantwortung war durch die Fragesteller beantragt worden. Dies war während der 17. WP nur in fünf der 22 Großen Anfragen der Fall. Für die restlichen 17 wurde die Zeit zwischen Fragestellung und Behandlung im Plenum berechnet. Die schriftlichen Antworten dauerten durchschnittlich 103 Tage, die mündlichen hingegen nur 52 Tage.

Quelle: Eigene Zählung und Berechnung auf der Grundlage der in den Parlamentsdokumentationen recherchierten Großen Anfragen.

Bemerkenswert ist aber, dass diese beiden Parlamente am längsten auf Antworten ihrer Landesregierungen warten mussten. In den restlichen zehn Landtagen und dem Bundestag fallen gesetzte und tatsächliche Frist jedoch auseinander, besonders markant in Hessen, Niedersachsen, Schleswig-Holstein, Thüringen und im Bundestag. Bezuglich dieser Diskrepanzen lässt sich allerdings kein Zusammenhang mit der Nutzungshäufigkeit ausmachen, da sowohl hohe als auch mittlere und niedrige Nutzer in dieser Gruppe vorkommen. Festhalten lässt sich, dass Antworten meistens später eintreffen, als dies die in den Geschäftsordnungen normierten Fristen vorsehen und dass eine Nichtfristsetzung in der Geschäftsordnung zu einer besonders langen Antwortzeit seitens der Regierung führt (siehe Bayern und Mecklenburg-Vorpommern).

3.4. Weitere parlamentarische Behandlung von Großen Anfragen

Vermuten lässt sich, dass Große Anfragen in jenen Parlamenten häufiger genutzt werden, die die Antworten seitens der Regierungen parlamentarisch weiter behandeln, also beispielsweise im Plenum debattieren oder an einen Ausschuss überweisen.³³

Die erste Vermutung bezüglich der Plenumsbehandlung bestätigt sich jedoch nicht, wenn man die Daten aus der jeweils zuletzt zu Ende gegangenen Wahlperiode betrachtet (vgl. Tabelle 4). Die Geschäftsordnungen aller Landesparlamente und des Bundestages ermöglichen prinzipiell die Besprechung einer Antwort auf eine Große Anfrage im Plenum (vgl. Tabelle 3). In drei Geschäftsordnungen ist dies zwingend vorgesehen, und zwar in Brandenburg, Niedersachsen und Schleswig-Holstein (§ 57 GO-BR (außer Einreicher widerspricht), § 45 Abs. 4 Satz 1 GO-NI, § 38 Abs. 3 Satz 2 GO-SH), in allen anderen ist dies an die Bedingung geknüpft, dass eine bestimmte Anzahl von Abgeordneten die Behandlung im Plenum fordert und dieser Antrag angenommen wird. In manchen Fällen wird auf Beantragung die Alternative zwischen Behandlung im Plenum oder in einem Ausschuss offeriert (zum Beispiel in Hessen § 34 Abs. 4 Satz 1 GO-HE).

In den Landtagen von Brandenburg, Niedersachsen und Schleswig-Holstein wurden entsprechend der Regelungen in den Geschäftsordnungen alle beantworteten Großen Anfragen im Plenum debattiert. Relativ häufig (unter 100, aber über 80 Prozent) werden die Großen Anfragen auch in den Parlamenten von Berlin, Bremen, Nordrhein-Westfalen³⁴, Sachsen-Anhalt und im Bundestag besprochen. An diesen beiden Gruppen offenbart sich, dass ein Zusammenhang mit den Nutzungsintensitäten nicht gegeben ist. Die sehr häufigen Nutzer Hamburg und Bremen gehen beispielsweise sehr unterschiedlich mit Großen Anfragen um: Während in Bremen fast jede Antwort im Plenum debattiert wird (91 Prozent), ist es in Hamburg nicht einmal jede zweite. Auffallend ist, dass die mittleren Nutzer Brandenburg, Niedersachsen und Sachsen-Anhalt Große Anfragen sehr intensiv im Plenum behandeln. Gerade im Kontrast zum Hamburger Fall zeigt sich daran, dass eine nicht so

33 Die Möglichkeit, Anträge zu einer Großen Anfrage zu stellen, kann aufgrund von Schwierigkeiten mit den vorhandenen Daten leider nicht erkundet werden.

34 Der Landtag von Nordrhein-Westfalen kann auch zur Gruppe der „Immer-Debattierer“ gezählt werden, da der etwas unter hundert Prozent liegende Wert für die Debattierhäufigkeit nur dadurch zustande kommt, dass die letzte Große Anfrage der 16. Wahlperiode keine Antwort mehr erhielt.

große Anzahl von Großen Anfragen es ermöglicht, sich mit den Antworten und Inhalten intensiv auseinanderzusetzen.

Eher selten wurden Große Anfragen (50 Prozent oder weniger) in den Landesparlamenten von Sachsen, Hamburg, Hessen, Rheinland-Pfalz, Mecklenburg-Vorpommern und Saarland im Plenum debattiert. Für die beiden zuletzt genannten Landtage sollte aber die jeweils sehr geringe Fallzahl beachtet werden (vier beziehungsweise zwei Große Anfragen), die weitergehende Schlussfolgerungen verbietet. Lässt man diese beiden Parlamente außer Acht, so finden sich in der Gruppe der Geringdebatteier vier Landtage mit hohen Nutzungszahlen Großer Anfragen, gleichzeitig erhalten drei der vier (Ausnahme: Hessen) relativ schnell Antworten seitens ihrer Landesregierungen. Diese Merkmalskombination könnte ein Indiz dafür sein, dass Große Anfragen in Hamburg, Rheinland-Pfalz und Sachsen öfter primär der Informationsbeschaffung dienen und nicht vordergründig der Thematisierung und Öffentlichkeitsherstellung.

Interessant ist, dass sich Große Anfragen, zumindest auf Landesebene, teilweise von den eigentlichen Wurzeln dieses Fragerechts entfernen. Wurde die Bedeutung dieses Instruments gerade auch auf die Behandlung und Erörterung im Plenum zurückgeführt (zum Beispiel in den Ausführungen von *Magiera* und *Ismayr*, siehe Abschnitt 1), so kann dies für die Landesparlamente nicht mehr uneingeschränkt gelten.³⁵

Ein Zusammenhang zwischen der Behandlung von Großen Anfragen in Ausschüssen (vgl. Tabelle 4) und ihrer Nutzungshäufigkeit lässt sich ebenfalls nicht erkennen. Insgesamt werden sie eher selten in den Ausschüssen besprochen. In vielen Geschäftsordnungen wird diese Möglichkeit auch gar nicht erwähnt, nur die Regelungen in Baden-Württemberg, Bayern, Berlin (bis zur Reform von 2013), Hamburg, Hessen, Rheinland-Pfalz, Sachsen und Thüringen enthalten Passagen zur Beratung in Ausschüssen (vgl. Tabelle 3). In Bayern wurde diese Möglichkeit allerdings in der letzten Wahlperiode gar nicht genutzt³⁶, in Baden-Württemberg und Berlin nur gering. Die anderen Landesparlamente, die Ausschussregelungen zu Großen Anfragen kennen, nutzen diese Möglichkeit hingegen häufiger, besonders Hessen und Hamburg in rund ein Drittel aller Fälle. Große Anfragen werden aber nicht nur in den genannten Landtagen in den Ausschüssen besprochen. Bemerkenswert ist, dass der Landtag von Schleswig-Holstein Ausschussberatungen von Großen Anfragen prozentual gesehen am häufigsten nutzt (fast 77 Prozent in der letzten Wahlperiode), diese Möglichkeit aber im Geschäftsordnungspassus zu den Großen Anfragen gar nicht verankert hat.

3.5. Zusammenfassung: facettenreiches Bild hinter nackten Nutzungszahlen

Aus den hier vorgelegten Befunden lässt sich schließen, dass die Fristsetzung und -einhaltung tatsächlich Auswirkungen auf die Nutzung von Großen Anfragen in den deutschen Parlamenten haben. Zudem zeigt sich, dass hinter den nackten Zahlen mehr steckt und

35 Laut *Siefken* kann dies für den Bundestag auch nicht mehr unbedingt gelten, vgl. *Sven T. Siefken*, a.a.O. (Fn. 10), S. 26.

36 Eigentlich ist in der Geschäftsordnung des Bayerischen Landtags festgehalten, dass eine Behandlung im Ausschuss erfolgt, falls „keine Behandlung im Plenum beantragt wurde“ (§ 68 Absatz 3 Satz 1 GO-BY). Dies geschah ausweislich der Parlamentsdokumentation für die Großen Anfragen ohne Plenumsbehandlung in der 16. Wahlperiode nicht.

dass eine geringe Quantität Großer Anfragen nicht einer qualitativ weniger guten Nutzung entsprechen muss.

(1) Bezuglich der Anzahl von Fragearten zeigte sich, dass die Nutzungszahlen davon weitgehend unbeeinflusst bleiben. Es fiel allerdings auf, dass die Bürgerschaften in Hamburg und Bremen, die sich sehr oft der Großen Anfragen bedienten, über jeweils wenige Frageinstrumente verfügen, so dass dies der Grund dafür sein könnte, dass dort Große Anfragen häufiger eingesetzt werden.

(2) Fristsetzungen und -einhaltungen wirken sich auf die Nutzung Großer Anfragen aus. Bis auf zwei Ausnahmen lässt sich festhalten: Je kürzer die durchschnittliche Zeitspanne ist, in der eine Regierung Große Anfragen beantwortet, desto häufiger wird dieses Instrument vom jeweiligen Parlament angewendet.

(3) Die Behandlung von Großen Anfragen im Plenum und in den Ausschüssen fällt höchst unterschiedlich aus. In einigen Landesparlamenten werden entsprechend der Geschäftsordnung alle Großen Anfragen im Plenum behandelt, in anderen hingegen in weniger als 50 Prozent der Fälle. In den Ausschüssen werden Große Anfragen generell weniger oft als im Plenum behandelt.

Die zuletzt genannten zwei Parameter Behandlung im Plenum und in den Ausschüssen zeigen, dass die Häufigkeiten allein nicht viel aussagen. Deutlich wird nämlich zum Beispiel, dass die Parlamente in Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein und Thüringen seltene Nutzer Großer Anfragen sind und in Niedersachsen, Brandenburg sowie Sachsen-Anhalt im Mittelfeld liegen, die Anfragen aber intensiv im Plenum und in den Ausschüssen behandelt werden. Große Anfragen sind hier also ein besonders herausgehobenes Kontrollinstrument, das aufgrund seiner Zeitintensität und des Aufwandes nicht als Alltagsmittel taugt und daher auch nicht so genutzt wird.

In Bayern, Mecklenburg-Vorpommern und im Saarland werden Große Anfragen hingegen selten genutzt und nicht oft im Parlament weiter behandelt, so dass hier von einer eher geringen Bedeutung dieses Instruments gesprochen werden kann.

Hamburg wartet demgegenüber mit sehr hohen Nutzungszahlen auf. Diese lassen sich auf eine geringe Auswahl an Frageinstrumenten und eine strikte Normierung und Auslegung der Fristen zurückführen. Die weitere Behandlung im Parlament, also im Plenum und in den Ausschüssen, ist hingegen unterschiedlich ausgeprägt: im Plenum vergleichsweise eher gering (unter 50 Prozent), in den Ausschüssen immerhin in einem Drittel der Fälle. Ähnlich, allerdings mit noch geringerer Plenar- und Ausschusshäufigkeit, sieht es in Rheinland-Pfalz und Sachsen aus. Der Landtag Baden-Württemberg mit hohen Nutzungszahlen schneidet eher gut in der Plenardebattierung ab, Hessen mit ebensolchen Zahlen in der Bearbeitung in den Ausschüssen.

Es sei noch einmal betont, dass die Quantitäten noch nicht viel über die Qualität der Nutzung aussagen. Es scheint vielmehr sogar so zu sein, dass Große Anfragen in den Parlamenten leicht unterschiedliche Funktionen erfüllen. Während in Hamburg (und Rheinland-Pfalz sowie Sachsen) eher schnell gefragt und schnell geantwortet wird, sind die Großen Anfragen nicht so oft Material für die weitere parlamentarische Behandlung. Hier scheint die Information im Vordergrund zu stehen und weniger die Öffentlichkeit. In Niedersachsen (so auch in Brandenburg, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein) hingegen scheinen Information und Öffentlichkeit zumindest gleichrangig zu sein: Im Vordergrund steht eine eingehende Beschäftigung mit dem Gegenstand und damit eine ausführliche Debattierung im Plenum. Damit geht einher, dass eine hohe Anzahl von Großen Anfragen

gar nicht zweckdienlich wäre, da dann eine ausführliche Besprechung nicht mehr möglich wäre.

4. Auswirkungen von parteipolitischen Konstellationen in Regierung und Opposition

Weiter oben wurde vermutet, dass unterschiedliche parteipolitische Konstellationen zwischen Regierung und Opposition für die variierende Nutzung im Zeitverlauf verantwortlich gemacht werden können. Diese Vermutung kann anhand vorliegender Daten nicht bestätigt werden, von denen einige hier beispielhaft präsentiert werden sollen. Allerdings konnten für die Parlamente nur die Wahlperioden seit den 1990er Jahren betrachtet werden, da frühere Zeiträume über die online verfügbaren Parlamentsdokumentationen noch nicht einsehbar sind.

In den Daten lassen sich verschiedene Häufigkeiten der Nutzung von Großen Anfragen seitens der Oppositionsfaktionen finden, ohne dass dies eindeutig auf bestimmte Regierungskonstellationen (Alleinregierung, Große Koalition, Koalition aus einem großen und kleinen Partner, Koalition mit drei Partnern, etc.) oder Oppositionszusammensetzungen (viele Fraktionen, wenige Fraktionen, nur eine Fraktion, Vorhandensein der Grünen etc.) zurückzuführen ist.³⁷ So differierten die Oppositionswerte bei einer CDU-Alleinregierung zwischen 61,9 Prozent (10. WP, Baden-Württemberg) und 87,7 Prozent (16. WP, Hessen). Im Falle einer Koalition aus CDU und FDP konnten Große Anfragen zu 97,7 Prozent aus der Opposition (14. WP, Nordrhein-Westfalen) kommen, aber auch zu 41,6 Prozent (14. WP, Baden-Württemberg).

Auffallend ist allerdings, dass es Parlamente gibt, in denen Große Anfragen seitens der Oppositionsfaktionen häufig gestellt werden, und Parlamente, in denen dies eher selten der Fall ist. Gemäß des neuen Dualismus zwischen Regierungsmehrheit und Opposition ist zu erwarten, dass Große Anfragen vorrangig von der Opposition benutzt werden. Dementsprechend sieht auch die Entwicklung im Bundestag aus. Dort wurden in den letzten Wahlperioden Große Anfragen fast ausschließlich von den Oppositionsfaktionen gestellt (vgl. Tabelle 5). Solch häufige Nutzungen seitens der Opposition³⁸, nämlich mit jeweils über 80 Prozent der Großen Anfragen, lassen sich auch in Hamburg sowie in den ostdeutschen Landtagen (vgl. exemplarisch Brandenburg in Tabelle 6) finden und mit Abstrichen auch in Berlin. In allen anderen Landesparlamenten werden Große Anfragen hingegen öfter auch von den Regierungsfaktionen eingebracht. So schwanken die Oppositionsnut-

37 Siefken berichtet für den Bundestag, dass es fraktionsbezogene Präferenzen gäbe (CDU/CSU und SPD für Große Anfragen, kleine Fraktionen für Kleine Anfragen), vgl. Sven T. Siefken, a.a.O. (Fn. 10), S. 25 f. Er vermutet, dass dies mit der Ressourcenausstattung zu begründen ist, *ders.*, Parlamentarische Kontrolle im Wandel. Theorie und Praxis des Deutschen Bundestages, Baden-Baden 2018, S. 154 f. Es ist jedoch möglich, dass dieser vermutete Zusammenhang für die Landesparlamente nicht uneingeschränkt gilt. Vgl. dazu beispielsweise die Daten in Tabelle 8 dieses Beitrags zum Landtag von Baden-Württemberg für die 13. und 14. Wahlperiode. SPD und Grüne reichten ungefähr gleich viele Große Anfragen ein, obwohl die SPD die größere Fraktion bildete.

38 Als Große Anfragen von der Opposition wurden nur solche klassifiziert, die ausschließlich von Oppositionsfaktionen gestellt wurden. Fraktionsübergreifende Anfragen, bei denen eine oder mehrere Regierungsfaktionen dabei waren, wurden nicht als oppositionelle gezählt.

Tabelle 5: Große Anfragen im Bundestag und ihre Nutzung durch die jeweiligen Oppositionsfaktionen, 12. bis 18. Wahlperiode (1990 bis 2017)

WP	GA gesamt	GA von Oppositionsfaktionen gesamt		Opposition bestehend aus*	Regierungsformat
		gesamt	Prozent		
12	98	84	85,7	SPD (55), Grüne (13), PDS/LL (16)	CDU/CSU-FDP-Koalition
13	156	140	89,7	SPD (80), Grüne (47), PDS (13)	CDU/CSU-FDP-Koalition
14	101	96	95,0	CDU/CSU (59), FDP (23), PDS (14)	SPD-Grüne-Koalition
15	65	65	100,0	CDU/CSU (41), FDP (23), PDS (0), CDU/CSU+FDP (1)	SPD-Grüne-Koalition
16	63	62	98,4	FDP (17), Grüne (34), Linke (11)	CDU/CSU-SPD-Koalition
17	54	52	96,3	SPD (24), Grüne (13), Linke (14), SPD+Grüne+Linke (1)	CDU/CSU-FDP-Koalition
18	15	15	100,0	Grüne (6), Linke (9)	CDU/CSU-SPD-Koalition

* In Klammern sind die Zahlen der jeweils von einer Fraktion eingereichten GA angegeben.

Quelle: Eigene Zusammenstellung und Berechnung auf Basis der Parlamentsdokumentation des Bundestages.

zungszahlen zwischen 50 und 80 Prozent in den Landtagen von Hessen (vgl. Tabelle 7), Rheinland-Pfalz, Niedersachsen, Bayern, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein. In Bremen (zwischen 15,2 und 77,6 Prozent)³⁹ und Baden-Württemberg (zwischen 41,6 und 67,2 Prozent, vgl. Tabelle 8) sind die Zahlen für die Opposition besonders niedrig und unterschreiten für einzelne Wahlperioden sogar die 50-Prozent-Marke.

Diese eher überraschenden Zahlen offenbaren, dass der neue Dualismus in den Landesparlamenten durchaus andere Züge tragen kann als im Bundestag. Die eindeutige Zuweisung des untersuchten Frageinstruments an die Opposition ist auf Landesebene nicht so gegeben.⁴⁰ Warum dies so ist und ob sich dies auch bei anderen Frageinstrumenten zeigt, sollte Gegenstand weiterer Forschung sein.⁴¹

39) Da es in Bremen in der 14. bis 16. Wahlperiode Große Koalitionen aus CDU und SPD gab und gleichzeitig besonders niedrige Werte für die Nutzung Großer Anfragen durch die Opposition (44,7, 23,4 und 15,2 Prozent) zu verzeichnen sind, könnte hier Vermutung (4) von *Mielke* und *Reutter* zum Tragen kommen (siehe Abschnitt 1), nämlich das Auftreten einer Bereichsopposition im Rahmen einer Großen Koalition, vgl. *Siegfried Mielke / Werner Reutter*, a.a.O. (Fn. 9), S. 53.

40) So lautet auch eine frühe Einschätzung von *Karl Sauer* in Bezug auf den Bayerischen Landtag nach den ersten fünf Wahlperioden: „Auf der anderen Seite ist die Beteiligung der Abgeordneten der Regierungsfraktionen so hoch, daß die Interpellation in ihren verschiedenen Ausgestaltungen nicht ausschließlich als Instrument der Opposition angesehen werden kann.“ *Karl Sauer*, Das Interpellationsrecht in der Bundesrepublik Deutschland und im Freistaat Bayern, München 1968, S. 92.

41) Möglicherweise werden Große Anfragen von den die Regierung tragenden Fraktionen genutzt, um für das Wirken der eigenen Regierung zu werben, und/oder es schlägt sich ein Parlamentsverständnis nieder, das stärker vom alten als vom neuen Dualismus geprägt ist.

Tabelle 6: Große Anfragen im Landtag Brandenburg und ihre Nutzung durch die jeweiligen Oppositionsfraktionen, 1. bis 5. Wahlperiode (1990 bis 2014)

WP	GA gesamt	GA von Oppositionsfraktionen		Opposition bestehend aus*	Regierungsformat
		gesamt	Prozent		
1	25	17	68,0	CDU (10), PDS-LL (7)	SPD-FDP-Grüne-Koalition**
2	64	56	87,5	CDU (20), PDS (36)	SPD-Alleinregierung
3	72	67	93,1	PDS (46), DVU (21)	SPD-CDU-Koalition
4	50	46	92,0	PDS/Linke (24), DVU (22)	SPD-CDU-Koalition
5	40	38	95,0	CDU (16), FDP (13), Grüne (9)	SPD-Linke-Koalition

* In Klammern sind die Zahlen der jeweils von einer Fraktion eingereichten GA angegeben.

** Bündnis 90/Die Grünen verließen vor Ende der Wahlperiode die Regierungskoalition.

Quelle: Eigene Zusammenstellung und Berechnung auf Basis der Parlamentsdokumentation des Landtags Brandenburg.

Tabelle 7: Große Anfragen im Hessischen Landtag und ihre Nutzung durch die jeweiligen Oppositionsfraktionen, 13. bis 18. Wahlperiode (1991 bis 2014)

WP	GA gesamt	GA von Oppositionsfraktionen		Opposition bestehend aus*	Regierungsformat
		gesamt	Prozent		
13	88	67	76,1	CDU (37), FDP (30)	SPD-Grüne-Koalition
14	58	34	58,6	CDU (14), FDP (19), CDU+FDP (1)	SPD-Grüne-Koalition
15	50	38	76,0	SPD (36), Grüne (1), SPD+Grüne (1)	CDU-FDP-Koalition
16	65	57	87,7	SPD (29), Grüne (12), FDP (16)	CDU-Alleinregierung
17**	6	—	—	—	—
18	49	39	79,6	SPD (21), Grüne (3), Linke (15)	CDU-FDP-Koalition

* In Klammern sind die Zahlen der jeweils von einer Fraktion eingereichten GA angegeben.

** Sehr kurze Wahlperiode (2008 bis 2009) aufgrund unklarer Mehrheitsverhältnisse, die 6 GA stammten von den Linken (4), der FDP (1) und den Grünen (1). m

Quelle: Eigene Zusammenstellung und Berechnung auf Basis der Parlamentsdokumentation des Hessischen Landtags.

Ein Zusammenhang zwischen hoher Nutzung Großer Anfragen und der Oppositionsrate ist nicht festzustellen. Beispielhaft wird dies an Bremen und Hamburg deutlich: Beide Parlamente nutzen Große Anfragen oft, in Bremen mit vergleichsweise niedrigen Raten seitens der Opposition, in Hamburg mit hohen Oppositionswerten.

Die temporalen Schwankungen in der Nutzung Großer Anfragen in Berlin, Hessen, Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg, Niedersachsen, Sachsen und im Bundestag lassen sich wohl nicht mit wechselnden Regierungs- und Oppositionszusammensetzungen erklären.

Tabelle 8: Große Anfragen im Landtag von Baden-Württemberg und ihre Nutzung durch die jeweiligen Oppositionsfraktionen, 10. bis 15. Wahlperiode (1988 bis 2016)

WP	GA gesamt	GA von Oppositionsfraktionen		Opposition bestehend aus*	Regierungsformat
		gesamt	Prozent		
10	63	39	61,9	SPD (15), Grüne (15), FDP/DVP (9)	CDU-Alleinregierung
11	120	59	49,2	Grüne (16), FDP/DVP (16), REP (27)	CDU-SPD-Koalition
12	82	41	50,0	SPD (18), Grüne (12), REP (11)	CDU-FDP/DVP-Koalition
13	82	46	56,1	SPD (24), Grüne (22)	CDU-FDP/DVP-Koalition
14	101	42	41,6	SPD (22), Grüne (20)	CDU-FDP/DVP-Koalition
15	64	43	67,2	CDU (27), FDP/DVP (16)	Grüne-SPD-Koalition

* In Klammern sind die Zahlen der jeweils von einer Fraktion eingereichten GA angegeben.

Quelle: Eigene Zusammenstellung und Berechnung auf Basis der Parlamentsdokumentation des Landtags von Baden-Württemberg.

ren. Exemplarisch zeigt sich dies am Landtag von Rheinland-Pfalz, in dem die Zahl Großer Anfragen von 203 in der 12. Wahlperiode über 159 in der 13. auf 108 in der 14. Wahlperiode fiel, ohne dass sich in dieser Zeit etwas an Regierungs- (SPD-FDP-Koalition) oder Oppositionszusammensetzung (CDU und Grüne) geändert hatte. Zu prüfen wäre in diesem Zusammenhang, ob das Vorhandensein einer zweiseitigen polarisierten Opposition von rechts und links anfragefördernd wirkt.⁴²

5. Resümee: zum Teil überraschende Befunde, weiterer Forschungsbedarf

Interparlamentarische Unterschiede in der Nutzung Großer Anfragen sind nicht so willkürlich und zufällig, wie sie auf den ersten Blick scheinen, und lassen sich größtenteils mit den eingehaltenen Fristen seitens der Regierungen erklären. Je schneller diese antworten, desto häufiger wird dieses Frageinstrument von Fraktionen eingesetzt. Ursachen für intertemporale Unterschiede einzelner Parlamente sind noch nicht klar zu identifizieren. Sie lassen sich nicht eindeutig auf bestimmte wechselnde Regierungs- und/oder Oppositionszusammensetzungen zurückführen. Auffallend ist, dass der neue Dualismus im Bundestag stärker aus-

42 Sebastian Bukow u.a. ermittelten allerdings bereits, dass bestimmte Merkmale der Opposition (Sitzanteil, Anzahl der Fraktionen, Polarisierung) keine Auswirkung auf die Nutzung Großer Anfragen hat; es seien keine Muster erkennbar. Sebastian Bukow / Oliver Rittmann / Jonas Petrosch, Wer kontrolliert die Regierung? Zur Nutzungshäufigkeit Kleiner und Großer Anfragen in den deutschen Landesparlamenten, in: Stephan Bröchler / Manuela Glaab / Helmar Schöne (Hrsg.), Kritik, Kontrolle, Alternative: Was leistet die parlamentarische Opposition?, Wiesbaden (im Erscheinen).

geprägt ist als in vielen Landtagen. Während im Bundestag das Instrument der Großen Anfragen stark oppositionsdominiert ist, fällt diese Dominanz in einigen Landesparlamenten geringer aus (zum Beispiel in Bremen und Baden-Württemberg).

Auffällig ist auch, dass Große Anfragen in einigen Parlamenten zwar sehr oft gestellt wurden, aber ohne sie weiter eingehend zu debattieren oder Gegenstand weiterer parlamentarischer Behandlung werden zu lassen (zum Beispiel in Hamburg, Rheinland-Pfalz und Sachsen). In anderen Parlamenten wurden sie hingegen weniger genutzt, da die meisten Großen Anfragen so detailliert bearbeitet wurden, dass eine große Anzahl nicht hätte bewältigt werden können (zum Beispiel in Niedersachsen, Brandenburg, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein). Diese Befunde belegen, dass Quantität noch nichts über Qualität aussagt und dass die Funktionsrichtungen unterschiedlich ausgeprägt sein können: In einigen Parlamenten stehen Information und Kontrolle im Vordergrund, in anderen wird die Öffentlichkeit stärker und zumindest gleichrangig gesucht.

Bei der Suche nach Gründen für unterschiedliche Nutzungen Großer Anfragen sollte sich künftige Forschung vor allem auf die rechtlichen Regelungen konzentrieren.⁴³ Hier wäre anzusetzen; denn in diesem Beitrag konnte nur der letzte Ist-Stand rechtlicher Rahmenbedingungen berücksichtigt werden. Außerdem ist weiter zu untersuchen, inwiefern das Bestehen einer Art Bereichsopposition im Rahmen einer Großen Koalition und das Vorhandensein von polarisierten und kompetitiven Oppositionsfaktionen anfragefördernd wirken könnten.⁴⁴

Weiterer Forschungsbedarf lässt sich wie folgt skizzieren:

- (1) Änderungen der Geschäftsordnungen über die Wahlperioden hinweg sollten interessieren, und zwar nicht nur isoliert für die Großen Anfragen, sondern auch hinsichtlich anderer Frageformate, so dass die Beziehungen der Instrumente untereinander und mögliche Wechselwirkungen beleuchtet werden können. Es ist zu vermuten, dass Frageinstrumente nie isoliert eingesetzt werden, sondern immer in Abwägung aller anderen Möglichkeiten. Die Einbeziehung von anderen Frage- und Kontrollvarianten kann dazu dienen, umfassende und aussagekräftige Kontroll- und Funktionsprofile von Parlamenten zu erstellen.
- (2) In diesem Zusammenhang sollte auch eine Rolle spielen, für welche Sachgebiete Große Anfragen genutzt werden. Zeichnet es sich ab, dass für bestimmte Themen parlamentsübergreifend Große Anfragen und für andere Themenbereiche andere Frageformate genutzt werden? Gibt es Große Anfragen, die von Fraktionen einer Partei koordiniert in unterschiedlichen Landesparlamenten eingebracht werden, um Daten und Informationen abzulegen und/oder ähnliche Debatten in mehreren Ländern zu initiieren?
- (3) Gibt es weitere Hinweise darauf, dass Große Anfragen in einigen Parlamenten eher zur Information (also primär zur Erfüllung der Kontrollfunktion) und in anderen eher zur Öffentlichmachung und Diskussion (also primär für die Öffentlichkeitsfunktion) gestellt werden?

43 Das heißt, dass vor allem Punkt (3) und weniger Punkt (1) der in Abschnitt 1 erwähnten Vermutungen von *Mielke* und *Reutter* zutreffen würde, vgl. *Siegfried Mielke / Werner Reutter, a.a.O.* (Fn. 9), S. 53.

44 Diese Punkte korrespondieren mit den von *Mielke* und *Reutter* erwähnten unter (4) und (5) – siehe Abschnitt 1.

- (4) Zeigt sich eine leicht abgeschwächte Wirkung des neuen Dualismus, wie sie für die Großen Anfragen teilweise ermittelt werden konnte, auch bei anderen Fragearten in den Landesparlamenten?
- (5) Steht möglicherweise der Professionalisierungsgrad der Parlamente in Zusammenhang mit der Nutzung von Großen Anfragen? Könnte diese Überlegung dabei helfen, die sehr häufige Nutzung in den so genannten Feierabendparlamenten in Hamburg und Bremen zu erklären? Umgekehrt wäre im Zeitverlauf zu prüfen, ob Landesregierungen, die besonders viele Große Anfragen beantworten müssen, eher geneigt sind, die Prozesse der Beantwortung zu professionalisieren und damit zu verkürzen.
- (6) Spielt eine Rolle, wie Fraktionen ausgestattet und professionalisiert sind und welche fraktionsinterne Kultur jeweils herrscht?
- (7) Auch der Umfang der Fragen und Antworten sollte untersucht werden. Es darf vermutet werden, dass je länger und ausführlicher gefragt und geantwortet wird, desto weniger Große Anfragen eingebracht werden.

Hieran anschließend ließe sich auch darüber diskutieren, ob anstelle oder begleitend zu einer geforderten Stärkung der Fragestunde im Bundestag⁴⁵ die Große Anfrage wiederbelebt werden sollte, insbesondere nach dem Niedergang in der 18. Wahlperiode, als nur noch 15 gestellt wurden.⁴⁶ Derzeit ist das Instrument weit davon entfernt, das bedeutendste öffentlichkeitswirksame Informations- und Kontrollmittel des Bundestages zu sein, wie es *Ismayr* einst charakterisiert hatte. Es lohnt sich, darüber nachzudenken, ob Große Anfragen nicht stärker wieder im Sinne einer öffentlichen und auch eine breite Öffentlichkeit erreichenden Debattierung eines Themas genutzt werden sollten.

45 Ein Alternativmodell wird zum Beispiel skizziert in *Dominik Hierlemann / Ulrich Sieberer*, Sichtbare Demokratie. Debatten und Fragestunden im Deutschen Bundestag, Gütersloh 2014, Kapitel V, S. 52 – 61, insbesondere Abb. 24 auf S. 55. Vermisst werden kann in der Diskussion um die Fragestunde, dass die so oft als Vorbild gepriesene Prime Minister's Question Time im britischen Unterhaus nicht nur positiv von der Bevölkerung aufgenommen wird, wenn auch seit *Jeremy Corbys* Entscheidung, das Format als Oppositionsführer weniger konfrontativ zu gestalten, die Werte nicht mehr so drastisch ausfallen wie noch 2013. Damals hatten beispielsweise 47 Prozent der Befragten beklagt, dass die Fragestunde des Premierministers zu laut und aggressiv sei, und ein Drittel bekundete, dass die Fragestunde ihnen Politik verleide. Diese Werte liegen seit *Corbys* Einstieg nun bei 23 und zehn Prozent. Hansard Society, Still Turned Off? Public Attitudes to 'People's PMQs', <http://blog.hansardsociety.org.uk/pmq2015/> (Abruf zuletzt am 8. November 2017).

46 In der laufenden 19. Wahlperiode werden höchstwahrscheinlich mehr Große Anfragen gestellt werden. Nach den ersten Monaten dieser Wahlperiode (Stand 13. Juli 2018) waren es bereits sieben (je zwei von der AfD, der FDP und von Bündnis 90/Die Grünen sowie eine von der Linken). Deutscher Bundestag: Statistik der parlamentarischen Kontrolltätigkeit – 19. Wahlperiode, Stand der Datenbank: 13. Juli 2018.