

## Parlamentarische Frageverfahren – Symbolpolitik oder wirksames Kontrollinstrument?\*

Sven T. Siefken

„The meaning of representative government is, that the whole people, or some numerous portion of them, exercise through deputies periodically elected by themselves the ultimate controlling power.”<sup>1</sup>

In seinem 1861 verfassten Katalog von Parlamentsfunktionen stellte *John Stuart Mill* die besondere Bedeutung der Kontrolle heraus. Wenngleich heute meist die Gesetzgebung als wichtigste Funktion von Parlamenten wahrgenommen wird – wie die häufig synonyme Verwendung des Begriffes Legislative illustriert – bleiben Aufsicht und Kontrolle der Regierung bedeutsam: In ihren Selbstdarstellungen geben 65 Prozent der Parlamente in der Europäischen Union diese als ihre erste oder zweite Funktion an<sup>2</sup>, und Befragungen zeigen regelmäßig deren große Bedeutung in der Selbsteinschätzung der Abgeordneten<sup>3</sup>. Zu beachten ist, dass der Kontrollbegriff selbst sehr vielfältig verwendet wird, zumal im englischsprachigen Raum „to control“ weniger die nachgelagerte Überprüfung und Beaufsichtigung, sondern eher die vorausgehende steuernde Einflussnahme bezeichnet<sup>4</sup>. In der deutschsprachigen Parlamentsforschung hat sich analog dazu die begriffliche Unterteilung von Kontrolle und Mitsteuerung etabliert<sup>5</sup>, wobei es ein umgekehrtes Verhältnis zwischen Sichtbarkeit („Evidenz“) und Wirksamkeit („Effizienz“) gibt: Hohe Wirkung entfalten gerade die weniger öffentlichen Kontrollinstrumente<sup>6</sup>, was zu vielerlei Missverständnissen des deutschen Parlamentarismus führt.

\* Sehr herzlich danke ich *Suzanne S. Schüttemeyer*, *Peter Tietze* und verschiedenen Praktikern aus Parlament und Ministerialverwaltung für inhaltliche Hinweise zu diesem Artikel; für Unterstützung bei der Recherche danke ich *Fabian Behr*, *Sebastian Gampe* und *Marcus Wittig*.

1 Vgl. *John Stuart Mill*, *Considerations on Representative Government*, London 1861, S. 86.

2 Eigene Auswertungen der Selbstdarstellungen der Parlamente, siehe auch *Suzanne S. Schüttemeyer* / *Sven T. Siefken*, *Parlamente in der EU: Gesetzgebung und Repräsentation*, in: *Oscar W. Gabriel* / *Sabine Kropp* (Hrsg.), *Die EU-Staaten im Vergleich. Strukturen, Prozesse, Politikinhalt*, Wiesbaden 2008, S. 482 – 513, S. 488.

3 Vgl. *Bernhard Weßels*, *Abgeordnetenbefragung 2003. Kurzfassung und Dokumentation der Ergebnisse*, WZB, Berlin 2005, <http://www.wzb.eu/zkd/dsl/pdf/ber-fin1-all1.pdf> (Abruf am 14. Dezember 2009), S. 8; *Werner J. Patzelt*, *Deutschlands Abgeordnete: Profil eines Berufsstands, der weit besser ist als sein Ruf*, in: *ZParl*, 27. Jg. (1996), H. 3, S. 462 – 502, S. 467; *Emil Hübner*, *Die Beziehungen zwischen Bundestag und Bundesregierung im Selbstverständnis der Abgeordneten des V. Deutschen Bundestages*, München 1980, S. 346.

4 Vgl. zum Kontrollbegriff statt vieler die ausführlichen Darstellungen bei *Peter M. Stadler*, *Die parlamentarische Kontrolle der Bundesregierung*, Opladen 1984, S. 1 – 40; *Manfred Schwarzmeier*, *Parlamentarische Mitsteuerung. Strukturen und Prozesse informalen Einflusses im Deutschen Bundestag*, Opladen 2001, S. 19 – 35.

5 Vgl. *Winfried Steffani*, *Formen, Verfahren und Wirkungen der parlamentarischen Kontrolle*, in: *Hans-Peter Schneider* / *Wolfgang Zeh* (Hrsg.), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis*, Berlin 1989, S. 1325 – 1367, S. 1350; *Manfred Schwarzmeier*, a.a.O. (Fn. 4).

6 Vgl. ebenda, S. 30; *Werner J. Patzelt*, *Parlamente und ihre Funktionen*, in: *ders.* (Hrsg.), *Parlamente und ihre Funktionen. Institutionelle Mechanismen und institutionelles Lernen im Vergleich*, Wiesbaden 2003, S. 13 – 49, S. 30.

Der Bundestag publiziert regelmäßig eine „Statistik der Parlamentarischen Kontrolltätigkeit“, in der Aktivitäten wie Anfragen, Fragen und Fragestunden im Parlament dokumentiert sind. Daraus ergeben sich beeindruckende Zahlen: Seit Gründung der Bundesrepublik wurden im Bundestag 1.323 Große Anfragen, 15.505 Kleine Anfragen, 82.828 Mündliche Fragen und 129.956 Schriftliche Fragen auf formalem Weg aus dem Parlament an die Bundesregierung gerichtet<sup>7</sup>. Auch in den Landtagen werden in großer Zahl Anfragen gestellt, die im Detail zwischen den Ländern deutlich variieren: Besonders aktiv nutzen die Parlamentarier in Berlin, Hamburg und Sachsen diese Verfahren, deutlich zurückhaltender hingegen im Saarland, in Schleswig-Holstein und Thüringen<sup>8</sup>.

Im September 2008 monierte der Präsident des Bundestages mit einem Schreiben an das Bundeskanzleramt, dass Auskünfte an das Parlament zunehmend oberflächlich und ausweichend erteilt würden<sup>9</sup>. Eine zentrale Auswertung der inhaltlichen Tiefe von Antworten der Bundesregierung erfolgt durch das Parlament natürlich nicht und wäre wohl auch kaum zu leisten. So waren dieser Kritik Gespräche im Ältestenrat vorausgegangen, die auf den Eindrücken der Beteiligten beruhten. In diesem Zusammenhang kritisierte der Parlamentarische Geschäftsführer von Bündnis 90/Die Grünen die ausweichenden Antworten als „Missachtung des Parlaments und Behinderung der parlamentarischen Kontrolle durch die Bundesregierung“<sup>10</sup>. Später berichtete der Bundestagspräsident, er habe in der 16. Wahlperiode „gewiss ein Dutzend Mal bei der Bundesregierung darauf gedrungen, dass sie zuvor verweigerte oder verzögerte Auskünfte dann doch ordentlich erteilt“<sup>11</sup>.

Bestärkt wurde diese Position im Juli 2009 durch ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts über Kleine Anfragen zu den Tätigkeiten des Geheimdienstes: Höchststrichterlich festgehalten wurde dabei die umfassende Antwortpflicht der Regierung: „Die Bundesregierung

- 7 Sofern nicht anders bezeichnet, beziehen sich alle Zahlen in diesem Beitrag auf den Zeitraum der 1. bis 16. Wahlperiode des Deutschen Bundestages. Quellen: *Peter Schindler*, Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1949-1999, Baden-Baden 1999, S. 2636 – 2705; *Michael F. Feldkamp*, Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1994-2003, Baden-Baden 2005, S. 613 – 661; *ders.*, Deutscher Bundestag 1987 bis 2005: Parlaments- und Wahlstatistik, in: ZParl, 37. Jg. (2006), H. 1, S. 3 – 19; Deutscher Bundestag, Statistik der Parlamentarischen Kontrolltätigkeit. Überblick 16. Wahlperiode. Stand vom 14. Juli 2009, [http://www.bundestag.de/bic/sach\\_sprech/kontroll\\_taeetigkeiten.pdf](http://www.bundestag.de/bic/sach_sprech/kontroll_taeetigkeiten.pdf) (Abruf am 14. Juli 2009). Aktualisierung der Daten auf Basis von *Michael F. Feldkamp*, Deutscher Bundestag 1990 bis 2009: Parlaments- und Wahlstatistik für die 12. bis 17. Wahlperiode, in: ZParl, 41. Jg. (2010), in diesem Heft.
- 8 Eigene Auswertung. Datenquelle: *Siegfried Mielke / Werner Reutter*, Länderparlamentarismus in Deutschland. Eine Bestandsaufnahme, in: *dies.* (Hrsg.), Länderparlamentarismus in Deutschland. Geschichte – Struktur – Funktionen, Wiesbaden 2004, S. 19 – 51, S. 44. Vgl. zu den unterschiedlichen Ausgestaltungen des Fragerechts in den Ländern: *Michael Brenner*, Reichweite und Grenzen des parlamentarischen Fragerechts, Baden-Baden 2009; *Christian Teuber*, Parlamentarische Informationsrechte. Eine Untersuchung an den Beispielen des Bundestages und des Landtages Nordrhein-Westfalen, Berlin 2007 und die Besprechungen in der ZParl: *Sebastian Berger*, Parlamentarisches Fragerecht: lediglich übersichtlicher Einstieg, in: ZParl, 40. Jg. (2009), H. 3, S. 692 – 693; *Julia von Blumenthal*, Verfassungsrechtliche Perspektiven auf die parlamentarische Kontrolle der Exekutive, in: ZParl, 40. Jg. (2009), H. 3, S. 689 – 691.
- 9 Vgl. *Robert Birnbaum*, Herrsche und schweige, in: Der Tagesspiegel vom 30. Oktober 2008, S. 4.
- 10 Vgl. *Peter Carstens*, Keine Antwort auf diese Anfrage. Die Regierung will keine Kontrolle, in: FAZ vom 31. Oktober 2008, S. 2.
- 11 Vgl. *Heribert Prantl* im Interview mit *Norbert Lammert*, Im Bundestag herrscht heiliges Entsetzen, in: SZ vom 2. November 2009, S. 7.

muss ... den Bundestag in die Lage versetzen, seine Aufgabe der parlamentarischen Kontrolle des Regierungshandelns effektiv wahrzunehmen.“ Auch die Einrichtung zusätzlicher Kontrollgremien dürfe die Informationsrechte des einzelnen Abgeordneten nicht beschneiden. Und: „Grundsätzlich entscheiden die Abgeordneten oder die Fraktion darüber, welcher Informationen sie bedürfen.“<sup>12</sup>

Wer mit Praktikern der Ministerialverwaltung in Bund und Ländern spricht, trifft hingegen nicht selten auf die Einschätzung, dass parlamentarische Anfragen einen hohen Aufwand verursachen, der von der eigentlichen Sacharbeit der Ministerien nur ablenke. Oftmals wird dabei die immer noch verbreitete Gegenüberstellung von rein sachlichen auf der einen und politischen Motiven auf der anderen Seite vorgenommen. Ähnlich argumentiert auch *Hans-Mathias Kepplinger* in einem neueren Beitrag, der sich auf eine Befragung von Oppositions-Abgeordneten im Jahr 2002 stützt. Dabei stellt er insbesondere heraus, dass nach Einschätzung der Parlamentarier die Kleinen Anfragen vor allem dazu genutzt werden, „außerparlamentarische Aktivitäten“ zu unterstützen und nicht etwa vorrangig „auf laufende Gesetzesvorhaben“ Einfluss zu nehmen<sup>13</sup>.

Zu prüfen ist also, ob es sich bei den parlamentarischen Anfragen um störende Symbolpolitik oder ein kraftvolles Kontrollinstrument handelt. In den vergangenen Jahrzehnten hat es deutliche Verschiebungen in der Nutzung verschiedener Frageverfahren gegeben, die auch mit einem veränderten Selbstverständnis des Bundestages zusammenhängen dürften. Dies gibt Anlass, die Funktionen von Anfragen und Fragen im politischen System und ihre öffentliche Wirkung herauszuarbeiten, um darauf aufbauend Empfehlungen für die Parlamentspraxis zu formulieren.

## 1. Frageformen im Überblick

Das parlamentarische Fragerecht wird verfassungsrechtlich aus dem Abgeordnetenstatus nach Art. 38 GG in Verbindung mit dem Demokratieprinzip nach Art. 20 GG hergeleitet<sup>14</sup>. Ebenfalls verbreitet ist der Verweis auf das Zitierrecht nach Art. 43 Abs. 1 GG, denn wenn „der Bundestag und seine Ausschüsse ... die Anwesenheit jedes Mitgliedes der Bundesregierung verlangen“ können, dann heißt das auch, dass sie dem Bundestag Rede und Antwort stehen – die bloße Anwesenheit eines Regierungsmitgliedes bringt schließlich keinen Erkenntnisgewinn<sup>15</sup>.

Die Ausgestaltung des Fragerechtes allerdings ist für den Bund nicht – wie in einigen Ländern – bereits in der Verfassung normiert<sup>16</sup>, sondern erfolgt in der Geschäftsordnung

12 Vgl. BVerfG, 2 BvE 5/06 vom 1. Juli 2009, Rn. 129, 132, 146; NVerZ 2009, S. 1092; DVBl 2009, S. 1103.

13 Vgl. *Hans-Mathias Kepplinger*, Kleine Anfragen: Funktionale Analyse einer parlamentarischen Praxis, in: *Werner J. Patzelt / Martin Sebaldt / Uwe Kranenpohl* (Hrsg.), *Res publica semper reformanda. Wissenschaft und politische Bildung im Dienste des Gemeinwohls*, Wiesbaden 2007, S. 304 – 319, S. 312, 315.

14 Vgl. BVerfG, a.a.O. (Fn. 12).

15 Vgl. *Winfried Steffani*, a.a.O. (Fn. 5), S. 1332.

16 Vgl. zu den unterschiedlichen rechtlichen Rahmenbedingungen in Bund und Ländern *Jürgen Lennartz / Günther Kiefer*, *Parlamentarische Anfragen im Spannungsfeld von Regierungskontrolle und Geheimhaltungsinteressen*, in: *Die öffentliche Verwaltung*, 59. Jg. (2006), H. 5, S. 185 – 194, S. 185.

des Bundestages. Schon in der Geschäftsordnung der Zweiten Kammer des Preußischen Landtages vom 28. März 1849 war in § 28 dieses Recht festgehalten: „Interpellationen an die Minister müssen bestimmt formuliert und von 30 Mitgliedern unterzeichnet dem Kammer-Präsidenten überreicht werden“<sup>17</sup>. In allen demokratischen deutschen Parlamenten blieb dieses Recht erhalten und wurde in einigen Details differenziert; seit der endgültigen Geschäftsordnung des Bundestages von 1951 wird allerdings der Begriff der Interpellation nicht mehr verwendet<sup>18</sup>, wenngleich „Interpellationsrecht“ weiterhin als übergreifende Beschreibung für die parlamentarischen Fragerechte genutzt wird. Heute sind vier Frageformen zu unterscheiden:

- Große Anfragen an die Bundesregierung können von fünf Prozent der Abgeordneten beziehungsweise einer Fraktion gestellt werden und sind von der Bundesregierung schriftlich zu beantworten. Sie sind die direkten Nachfolger der oben benannten Interpellationen. Sobald die Antwort vorliegt, wird sie auf die Tagesordnung gesetzt und muss im Plenum beraten werden, wenn dies fünf Prozent der Abgeordneten beziehungsweise eine Fraktion verlangen (vgl. § 100 GOBT).
- Kleine Anfragen an die Bundesregierung sind ebenfalls formal von fünf Prozent der Abgeordneten zu stellen. Im innerfraktionellen Geschäftsprozess wird nach Auskunft von Parlamentspraktikern teilweise die Abzeichnung auch allein durch die Parlamentarische Geschäftsführung vorgenommen<sup>19</sup>, anderswo durch die Arbeitskreise der Fraktionen, teilweise wird aber auch die ganze Fraktion stets im Umlaufverfahren eingebunden. Kleine Anfragen sind grundsätzlich innerhalb von 14 Tagen zu beantworten (vgl. § 104 GOBT), eine Diskussion im Plenum ist nicht vorgesehen.
- Schriftliche Fragen können von jedem Abgeordneten bis zu viermal im Monat gestellt werden. Die Antworten sind innerhalb einer Woche zu erbringen und werden in einer gemeinsamen Drucksache veröffentlicht (vgl. GOBT, Anlage 4, Abs. 14).
- Mündliche Fragen werden in den Fragestunden beantwortet, die in jeder Sitzungswoche stattfinden. Jeder Abgeordnete kann dafür bis zu zwei Fragen zur mündlichen Beantwortung stellen; sie müssen bis zum Freitag der Vorwoche vorgelegt werden. In der Sitzung können dann jeweils noch zwei Zusatzfragen gestellt werden (vgl. GOBT, Anlage 4, Nr. 1, 3, 8). Eine besondere Art von Mündlichen Fragen sind die so genannten Dringlichen Fragen, die mit einer kürzeren Frist noch am Vortag der Fragestunde eingereicht werden können.

Bei den dargestellten Verfahren handelt es sich um Minderheitsrechte, denn Anfragen können formal von fünf Prozent der Abgeordneten, Fragen sogar von einzelnen Abgeordneten eingebracht werden.

Eine bedeutsame Fragemöglichkeit für einzelne Abgeordnete bietet überdies die 30-minütige Regierungsbefragung, die während jeder Sitzungswoche stattfindet und in der Fragen von aktuellem Interesse an die Bundesregierung gestellt werden können<sup>20</sup>. Zudem gibt es neben den skizzierten Frageverfahren vielfältige indirekte Kontakte zwischen Ministerien und Mitgliedern des Bundestages. Insbesondere aus den Fraktionen der Regierungsmehr-

17 Vgl. Werner Güth / Gerald Kretschmer, Die Geschäftsordnungen deutscher Parlamente seit 1848. Eine synoptische Darstellung, Bonn 1986, § 100.

18 Vgl. ebenda.

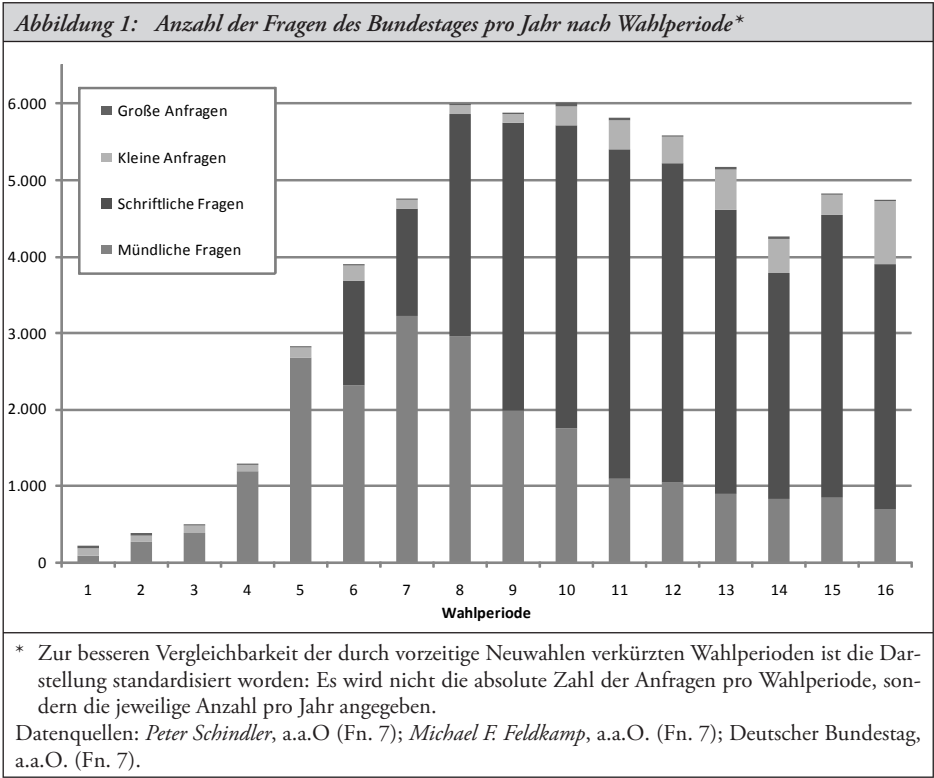
19 Vgl. Sven Hölscheidt, Frage und Antwort im Parlament, Rheinbreitbach 1992, S. 47.

20 Vgl. § 106 GOBT und GOBT Anlage 7.

heit werden auf diesem Wege „zahlreiche informelle Anfragen an die ‚eigenen‘ Ministerien“ gerichtet<sup>21</sup>. Das Gesamtvolumen der Anfragen korrekt zu beziffern fällt bei Einbeziehung dieses informellen Bereiches schwer, zumal hier die Abgrenzung kaum möglich ist, was genau als Anfrage zu werten ist: Wäre eine kurze telefonische Kontaktaufnahme eines Abgeordnetenmitarbeiters bereits eine Anfrage? Kann die mündliche Auskunft in der Kaffeepause am Rande einer Veranstaltung bereits als Antwort gelten? Die folgenden Auswertungen beziehen sich daher allein auf die formalen Anfragen; es ist aber zu bedenken, dass die Parlamentsstatistik bei aller vordergründigen Präzision nur einen Ausschnitt aus dem Gesamtgeschehen des Informationsflusses zwischen Parlament und Regierung abbilden kann.

2. Entwicklung der Fragen und Anfragen

Zahlenmäßig dominierten in den letzten Jahrzehnten die Mündlichen und Schriftlichen Fragen (vgl. Abbildung 1). Das ist nicht weiter erstaunlich, da sie von einzelnen Abgeordneten gestellt werden können und inhaltlich deutlich beschränkter sind, somit auch weniger Vorarbeiten auf Seiten der Parlamentarier benötigen.



21 Sabine Kropp, Ausbruch aus exekutiver Führerschaft? Ressourcen- und Machtverschiebungen im Dreieck von Regierung, Verwaltung und Parlament, in: Jörg Bogumil / Werner Jann / Frank Nullmeier (Hrsg.), Politik und Verwaltung, PVS-Sonderheft 37, Wiesbaden 2006, S. 275 – 298, S. 291.

Überdies fassen die Großen und Kleinen Anfragen in der Regel mehrere Fragen zusammen, so dass sie auch von der Beantwortungsintensität und -länge kaum mit den Einzelfragen vergleichbar sind. Beispielsweise stellte die Grünen-Fraktion in einer Kleinen Anfrage vom Oktober 2007 insgesamt 139 Einzelfragen zur „Rolle der Wiederaufarbeitungsanlage Karlsruhe bei der Herkunft des radioaktiven Inventars im Atommülllager Asse II“<sup>22</sup>, die Linkspartei formulierte im Rahmen einer Großen Anfrage zur „Beschäftigungssituation Älterer“ 234 Fragen<sup>23</sup>, und eine Große Anfrage der Grünen „zur Energieaußenpolitik der Bundesregierung“ dehnte sich sogar mit 969(!) Ober- und Unterfragen über 64 Seiten aus<sup>24</sup>. Diesen Rekordzahlen stehen eine Kleine Anfrage mit nur einer Frage und eine Große Anfrage mit nur neun Fragen gegenüber<sup>25</sup>.

Im Gesamtblick ist eine kontinuierliche Ausweitung der Fragetätigkeiten jedenfalls nicht zu verzeichnen, sondern nach einem starken Anwachsen in den ersten acht Wahlperioden wird eine längere Phase der Stagnation bis zur 12. Wahlperiode deutlich. Seitdem kann sogar eine tendenziell rückläufige Zahl festgehalten werden, was umso mehr überrascht, als im selben Zeitraum in Folge der deutschen Einheit das Parlament deutlich vergrößert wurde. Der einfache Punktvergleich von Frageaktivitäten einzelner Jahre führt also in die Irre; wenn etwa berichtet wird, dass von der 1. bis zur 12. Wahlperiode die Zahl der Anfragen und Fragen von 392 auf 20.689 angestiegen sei<sup>26</sup>, sind diese Zahlen zwar falsch (richtig ist: 1. WP: 907; 12. WP: 22.630), entsprechen aber ungefähr den Dimensionen der Parlamentsstatistik. Doch vermittelt diese Betrachtung den falschen Eindruck eines kontinuierlichen Zuwachses und vermischt unterschiedliche Fragearten, die kaum miteinander vergleichbar sind<sup>27</sup>.

Die genauere Analyse zeigt, dass es in den vergangenen sechs Jahrzehnten zwischen den Fragearten deutliche Verschiebungen gegeben hat. Insbesondere hat die Nutzung von Fragen zur mündlichen und schriftlichen Beantwortung eine gegenläufige Tendenz (vgl. Abbildung 2): Die Zahl der Mündlichen Fragen, die im Rahmen der Fragestunden beantwortet werden, erreichte ihren Höhepunkt bereits in der 7. Wahlperiode, als zwischen 1972 und 1976 insgesamt immerhin 12.925 Mündliche Fragen an die Bundesregierung gestellt wurden. Im Rahmen der Parlamentsreform von 1969/1970 wurden die Anforderungen verschärft: Die Zahl der Mündlichen Fragen, die Abgeordnete stellen können, ist seitdem beschränkt, und eine Beantwortung erfolgt nur, wenn der jeweils fragende Volksvertreter in der Fragestunde selbst anwesend ist<sup>28</sup>. In der Folge werden seit der 7. Wahlperiode deutlich weniger Fragen gestellt und für die 16. Wahlperiode sind gerade einmal 2.703 verzeichnet. Die Entwicklung

22 Vgl. BT-Drs. 16/13037 vom 14. Mai 2009.

23 Vgl. BT-Drs. 17/169 vom 7. Dezember 2009.

24 Vgl. BT-Drs. 16/10386 vom 24. September 2008.

25 Vgl. BT-Drs. 16/4644 vom 8. März 2007, BT-Drs. 16/11278 vom 3. Dezember 2008.

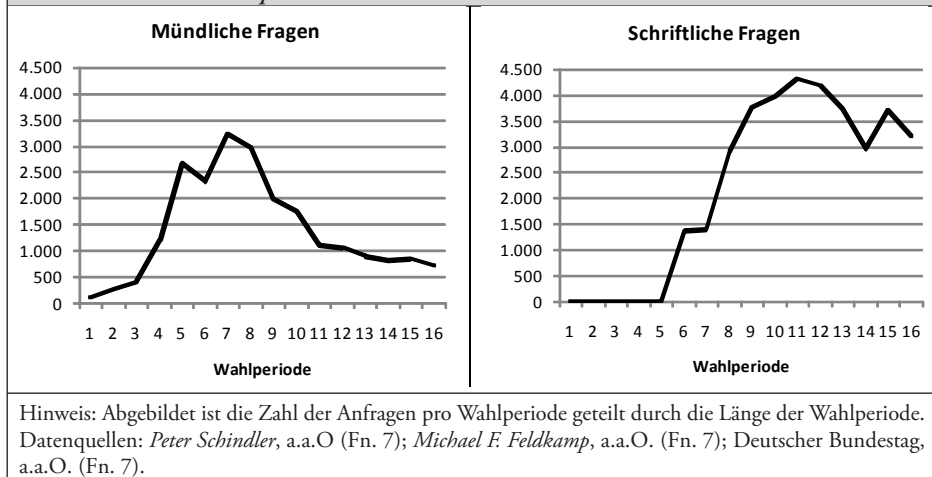
26 So *Hans-Mathias Kepplinger*, a.a.O. (Fn. 13), S. 308.

27 Vgl. zu einer differenzierten Betrachtung die Überblicksdarstellung bei *Werner J. Patzelt*, Der Bundestag, in: *Oscar W. Gabriel / Everhard Holtmann* (Hrsg.), Handbuch Politisches System der Bundesrepublik Deutschland, München 2003, S. 159 – 232, S. 199 f.

28 Vgl. *Stefan Marschall*, Beziehungsspiel zwischen Parlament und Regierung – „Rules of the Game“ und ihre Reform, in: *Everhard Holtmann / Werner J. Patzelt* (Hrsg.), Kampf der Gewalten? Parlamentarische Regierungskontrolle – gouvernementale Parlamentskontrolle, Wiesbaden 2004, S. 313 – 332, S. 317.



**Abbildung 2: Durchschnittliche Zahl Mündlicher und Schriftlicher Fragen pro Jahr nach Wahlperiode**



der Fragestunden verläuft dazu weitgehend parallel<sup>29</sup>. Bei alleiniger Betrachtung der der Parlamentsstatistik kann man daher leicht dazu kommen, Mündlichen Fragen als „Auslaufmodell“ zu bezeichnen. Praktiker betonen hingegen die ungebrochen große Wichtigkeit dieses Instruments für die Parlamentarier. Das Auseinanderfallen dieser Eindrücke deutet auf einen Veränderungsbedarf in der Ausgestaltung dieses Frageverfahrens hin.

Demgegenüber ist seit der 5. Wahlperiode die Zahl Schriftlicher Fragen geradezu explosionsartig angestiegen, was auch damit zusammenhängt, dass die Möglichkeiten für dieses Verfahren in der „Kleinen Parlamentsreform“ ausgedehnt wurden<sup>30</sup>. Seit der 12. Wahlperiode ist aber auch dieses Instrument wieder tendenziell rückläufig.

Für die Fragen, die einzelne Abgeordnete stellen können, hat es also mit der Parlamentsreform 1969 eine deutliche – und offensichtlich auch intendierte – Umorientierung von Mündlichen zu Schriftlichen Fragen gegeben. Zudem ist zu erkennen, dass seit Mitte der neunziger Jahre insgesamt die Fragetätigkeit einzelner Abgeordneter abnimmt. Der deutliche Trend zum Schriftlichen ist übrigens ebenfalls in der gestiegenen Zahl nicht gehaltener und nur „zu Protokoll gegebener“ Redebeiträge sichtbar, die der Bundestagspräsident in seiner Eröffnungsrede der 17. Wahlperiode zum Anlass pointierter Kritik nahm: Sie widerspräche dem grundgesetzlichen Öffentlichkeitsgebot der Verhandlung des Bundestages<sup>31</sup>. Insgesamt aber passt diese Entwicklung zur Diagnose eines stärker arbeitsteilig handelnden Parlamentes, in dem die eigentliche Sacharbeit in Ausschüssen und Arbeitskreisen stattfindet und nicht im Plenum<sup>32</sup>. Die Konzentration auf schriftliche Verfahren erleichtert diese Arbeitsteilung, da sie die Aktivität von der Anwesenheitspflicht befreit.

29 In der 1. Wahlperiode wurden 16 Fragestunden durchgeführt, das Maximum lag in der 5. WP (223 Fragestunden), ein zwischenzeitliches Minimum in der 9. WP (79), und in der 16. WP gab es noch 67 Fragestunden.

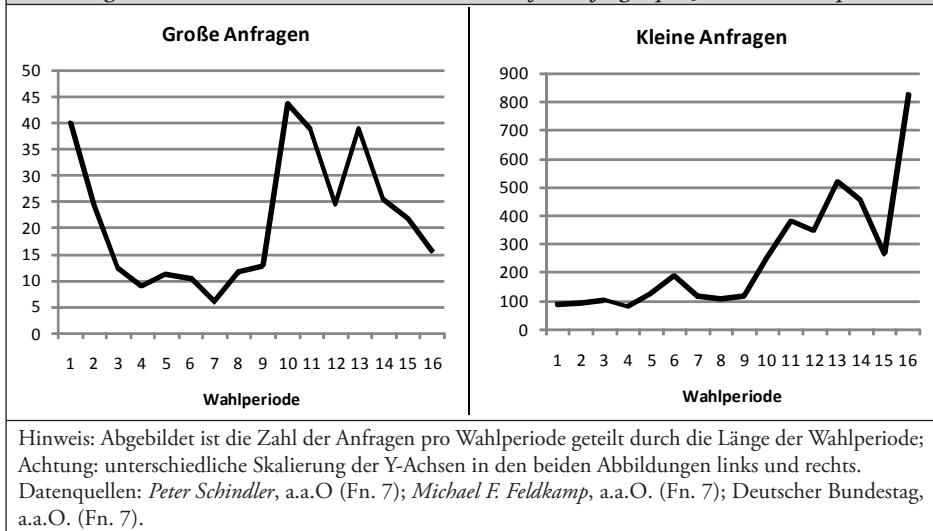
30 Vgl. Stefan Marschall, Parlamentsreform. Ziele, Akteure, Prozesse, Opladen 1999, S. 24.

31 Vgl. Norbert Lammert, in: BT-Plenarprotokoll 17/1 vom 27. Oktober 2009, S. 8.

32 Vgl. Suzanne S. Schüttemeyer, Fraktionen im Deutschen Bundestag 1949-1997. Empirische Befunde und theoretische Folgerungen, Opladen 1998, S. 312.

Die Entwicklung der Kleinen und Großen Anfragen hat in den ersten Jahrzehnten der Bundesrepublik ebenfalls eine gegenläufige Entwicklung durchgemacht (vgl. Abbildung 3). Während zunächst in breitem Umfang Große Anfragen gestellt wurden – in der 1. Wahlperiode allein 160 und in der zweiten immerhin noch 97 –, ging diese Zahl bis zur 7. Wahlperiode deutlich zurück. Für die Frühzeit der Bundesrepublik ist dies mit einer Findungsphase der Parlamentarier in ihre neue Rolle zu erklären, die auch dazu führte, dass es in den ersten Wahlperioden „außerordentlich viele Ausschüsse [gab], die in einem nie mehr dagewesenen Ausmaß tagten und Gesetze berieten und in denen mitwirkende Kontrolle praktiziert wurde“<sup>33</sup>. Später setzte sich im Arbeitsalltag ein stärker konkurrenzorientiertes Selbstverständnis durch, gemäß dem sich die Parlamentsmehrheit mit der von ihr getragenen Regierung auf der einen und der parlamentarischen Opposition auf der anderen Seite gegenüberstehen.

**Abbildung 3: Durchschnittliche Zahl Kleiner und Großer Anfragen pro Jahr nach Wahlperiode**



Ein Sprung in der Zahl Großer Anfragen fand in der 10. Wahlperiode statt – nach dem Regierungswechsel zur Koalition aus CDU/CSU und FDP und der Bundestagsneuwahl von 1983. Bedeutend für den Zuwachs war, dass die Grünen in den Bundestag einzogen; in ihrer ersten Wahlperiode stellten sie allein 87 Große Anfragen – so viele wie keine Fraktion je zuvor oder danach<sup>34</sup>. Sie konzentrierten sich in ihrer Fragetätigkeit inhaltlich zunächst stark auf Fragen der Militär- und der Umweltpolitik und verlangten teilweise sehr detaillierte Auskünfte zu lokal begrenzten Themen, weshalb sie damals auch „als parlamentarischer Arm der Friedensbewegung“ bezeichnet worden sind<sup>35</sup>.

33 Joachim Krause, Der Bedeutungswandel parlamentarischer Kontrolle: Deutscher Bundestag und US-Kongress im Vergleich, in: ZParl, 30. Jg. (1999), H. 2, S. 534 – 555, S. 547.

34 Vgl. Peter Schindler, a.a.O. (Fn. 7), S. 2640; Michael F. Feldkamp, Datenhandbuch, a.a.O. (Fn. 7), S. 615.

35 Wolfgang Ismayr, Die Grünen im Bundestag: Parlamentarisierung und Basisanbindung, in: ZParl, 16. Jg. (1985), H. 3, S. 299 – 321, S. 317.



In den folgenden Jahren nutzte die SPD nunmehr als Oppositionspartei dieses Instrument ebenfalls deutlich umfassender, als es zuvor CDU und CSU getan hatten: Während diese in ihrer Oppositionszeit (1969 bis 1982) zwischen 18 und 33 Große Anfragen pro Wahlperiode auf den Weg brachten, war die SPD (1982 bis 1998) mit 55 bis 61 fast doppelt so aktiv<sup>36</sup>. Warum bei den Großen Anfragen ein deutlicher Einbruch in der 12. Wahlperiode (1990 bis 1994) vorliegt, bleibt unklar; denkbar ist, dass im Zusammenhang mit der Aufgabenfülle des Parlamentes bei der Gestaltung der deutschen Einheit weniger Zeit für diese Art der Tätigkeit blieb<sup>37</sup>.

Da Große Anfragen auf Forderung einer Fraktion zur Plenardebatte führen, liegt die Vermutung nahe, dass sie gerade der Opposition auch als Instrument des parlamentarischen Agenda-Setting dienen. Bei den frühen Anfragen der Grünen ist eine solche Nutzung durchaus erkennbar<sup>38</sup>. Ihre stark rückläufige Zahl seit Mitte der 80er Jahre zeigt aber, dass das Agenda-Setting offenbar nicht sehr erfolgreich funktioniert oder es inzwischen andere erfolgversprechende Wege der Thematisierung gibt. Für effektiver halten Oppositionsparteien heute offenbar andere Wege des innerparlamentarischen Agenda-Settings, zum Beispiel die Nutzung des § 20 Abs. 4 GOBT, der vorschreibt: „Vorlagen von Mitgliedern des Bundestages müssen auf Verlangen der Antragsteller auf die Tagesordnung der nächsten Sitzung gesetzt und beraten werden, wenn seit der Verteilung der Drucksache mindestens drei Wochen vergangen sind.“ Zudem wird vermutlich nicht selten die Taktik des „Going Public“ genutzt, also die Thematisierung auf dem Umweg über Teilöffentlichkeiten und Massenmedien.

Die eindeutigste Entwicklung aller Fragearten haben die Kleinen Anfragen hinter sich. Ihre Zahl ist fast kontinuierlich angestiegen und hat in der 16. Wahlperiode einen absoluten Rekordstand erreicht: Es wurden 3.299 Kleine Anfragen gestellt. Getrieben wurde diese Entwicklung zuletzt wesentlich durch die Linkspartei. Sie formulierte allein über 45 Prozent aller Kleinen Anfragen<sup>39</sup>. Ihre Vorgängerpartei hatte bereits einen deutlichen Schwerpunkt auf diese Art der Fragetätigkeit gelegt: In der 13. Wahlperiode kamen 37,8 Prozent und in der 14. Wahlperiode sogar 62,2 Prozent der Kleinen Anfragen von der PDS. Kann der Zuwachs bei den Großen Anfragen auf den Einzug der Grünen in den Bundestag zurückgeführt werden, gilt dies für PDS beziehungsweise Linkspartei hinsichtlich der Kleinen Anfragen. Der vorübergehende Rückgang in der 15. Wahlperiode lässt sich entsprechend erklären, denn zu diesem Zeitpunkt war die PDS nicht in Fraktionsstärke im Parlament vertreten, und ihre zwei Abgeordneten konnten mangels Fraktionsstatus dieses Instrument nicht nutzen. Die Linkspartei ist die Partei der Kleinen Anfrage.

Die verschiedenen Frageformen wurden also von den Fraktionen unterschiedlich genutzt. Neben der parteibezogenen Varianz legt die Logik des parlamentarischen Regierungssystems die Beachtung der Nutzung durch Parlamentsmehrheit und Opposition

36 Vgl. *Peter Schindler*, a.a.O. (Fn. 7), S. 2640.

37 Gestützt wird diese Einschätzung von der Tatsache, dass die 12. Wahlperiode in Bezug auf die Gesamtsitzungsdauer des Plenums wie auch den Umfang der Stenografischen Berichte den Höhepunkt der Zeit seit 1949 markiert, in den Folgejahren allerdings weiter übertroffen wurde. Vgl. *Peter Schindler*, a.a.O. (Fn. 7), S. 1638; *Michael F. Feldkamp*, Datenhandbuch, a.a.O. (Fn. 7), S. 403.

38 Vgl. *Wolfgang Ismayr*, a.a.O. (Fn. 35), S. 317.

39 Datenquelle: Deutscher Bundestag, a.a.O. (Fn. 7).

nahe. In den ersten vier Wahlperioden war das Verhältnis von Fragen aus Opposition und Parlamentsmehrheit ausgewogen, und es gab auch in größerem Umfang fraktionsübergreifende Kleine Anfragen. Seitdem hat sich eine deutliche Dominanz der Opposition herausgebildet, wobei bis zur 8. Wahlperiode jeweils über 80 Prozent, und seit der 11. Wahlperiode sogar stets über 98 Prozent von den jeweiligen Oppositionsfraktionen gestellt wurden. Bei Regierungswechseln blieb dieses Verhältnis erhalten – es lassen sich also keine Indizien auf Beharrungskräfte in der weiteren Nutzung des Instrumentes der Kleinen Anfrage „aus Gewohnheit“ finden. Es ist zu vermuten, dass die Zurückhaltung der Abgeordneten der Regierungsmehrheit nicht nur auf den unmittelbar verbesserten Informationszugängen zu den „eigenen“ Ministerien beruht, sondern auch auf mäßigenden Einfluss der jeweiligen Fraktionsführung zurückzuführen ist, die ja alle Kleinen Anfragen gegenzeichnen muss.

Die gegenläufige Entwicklung der Kleinen und Großen Anfragen ist wiederum mit einer zunehmend pragmatischen Sicht auf diese Frageinstrumente zu erklären. Noch in den 70er Jahren wurde vermutet, dass es eine inhaltlich begründete Zuordnung der beiden Frageinstrumente gebe. In Anlehnung an eine Unterscheidung von *Theodor Eschenburg* galt die Große Anfrage als Instrument der politischen Richtungskontrolle, der es als „besonders ‚feierliches‘ und eben ‚großes‘ Informations- und Kontrollinstrument“ um die Steuerung der politischen Richtung der Regierung gehe: „Der Frageinhalt bezieht sich weniger auf den lokal oder persönlich begrenzten Einzelfall, als auf die großen Linien der Politik.“<sup>40</sup> Demgegenüber sei die Kleine Anfrage eher Instrument der Sachkontrolle, die sich vor allem auf enger begrenzte Themenbereiche richte und dazu Anregungen und Kritik formuliere, aber auch die direkte Leistungskontrolle der Exekutive zum Gegenstand habe: „Hauptansatzpunkt ist dabei das immer wieder gerügte zu langsame Arbeiten der Exekutive“<sup>41</sup>. Die Zunahme der Kleinen und die Abnahme der Großen Anfragen wäre folglich als eine verstärkte Orientierung der Parlamentarier an der Leistungskontrolle bei nachlassendem Interesse an der Richtungskontrolle zu deuten. Mit den dargestellten Veränderungen der Anfrageaktivitäten hat sich diese inhaltliche Zuordnung vermutlich überlebt, wie bereits mit Blick auf die 11. Wahlperiode festgehalten worden ist<sup>42</sup>. Verlässlich kann dies indes nur durch detaillierte und aufwendige Inhaltsanalysen geprüft werden.

Man kann davon ausgehen, dass die Kleinen Anfragen deshalb einen beachtenswerten Zuwachs hinter sich haben, weil sie den Anforderungen der Abgeordneten am ehesten entsprechen. Auf diesem Weg lässt sich Aktivität nachhaltig demonstrieren, denn im Ergebnis liegt ein ausführliches Dokument vor, das auch an Medien und die Öffentlichkeit im Wahlkreis weitergeleitet werden kann. Entsprechend hat *Manfred Schwarzmeier* formuliert: „Dokumentiert eine schriftliche Anfrage bei einem Ministerium zumindest Aktionismus, so hat es der Abgeordnete schon erheblich schwerer, seine informale Rolle beim Zustandekommen von Lösungen deutlich zu machen.“<sup>43</sup>

40 Gertrud Witte-Wegmann, *Recht und Kontrollfunktion der Großen, Kleinen und Mündlichen Anfragen im Deutschen Bundestag*, Berlin 1972, S. 114, 117 f.

41 Vgl. ebenda, S. 114, 157 f.

42 Vgl. *Sven Hölscheidt*, a.a.O. (Fn. 19), S. 47.

43 *Manfred Schwarzmeier*, a.a.O. (Fn. 4), S. 272.

### 3. Geschäftsprozesse der Anfragen

Schon die Eingabe von Anfragen ist ein mehrstufiger formaler Prozess, an dem zahlreiche Akteure beteiligt sind (vgl. Abbildung 4). So ist der Impuls für eine konkrete Anfrage häufig außerhalb des Parlamentes zu finden, beispielsweise in den Wahlkreisen, Medienberichten oder Hinweisen von Interessengruppen. In der schon zitierten Umfrage unter Oppositionsabgeordneten werden allerdings „Fraktionskollegen“ und „Experten“ als häufigste Anregung für Kleine Anfragen bezeichnet<sup>44</sup>. Klar ist auch, dass in aller Regel insbesondere die Fraktionsarbeitskreise eine wichtige Rolle bei der Initiative von Großen und Kleinen Anfragen spielen, und die einzelnen Abgeordneten sie hier zuerst einbringen, diskutieren und Mitunterzeichner suchen. So ist in den Anfragen der Initiator als erster Unterzeichner aufgeführt und die namentlichen Mitunterzeichner entstammen meist dem jeweiligen Arbeitskreis. Die Anfragen werden anschließend dem Geschäftsführer ihrer Fraktion zugeleitet, bei Großen und Kleinen Anfragen wird fraktionsspezifisch auf unterschiedlichen Wegen die Gesamtfraktion eingebunden. Die Fraktion gibt ihre Frage sodann an das Parlamentssekretariat in der Unterabteilung Parlamentsdienste der Verwaltung des Bundestages weiter, das formal und inhaltlich die Zulässigkeit der Frage prüft und gegebenenfalls Rücksprache mit dem Büro des jeweiligen Fragestellers oder der jeweiligen Fraktion nimmt. Die Anfrage wird als Bundestagsdrucksache veröffentlicht.

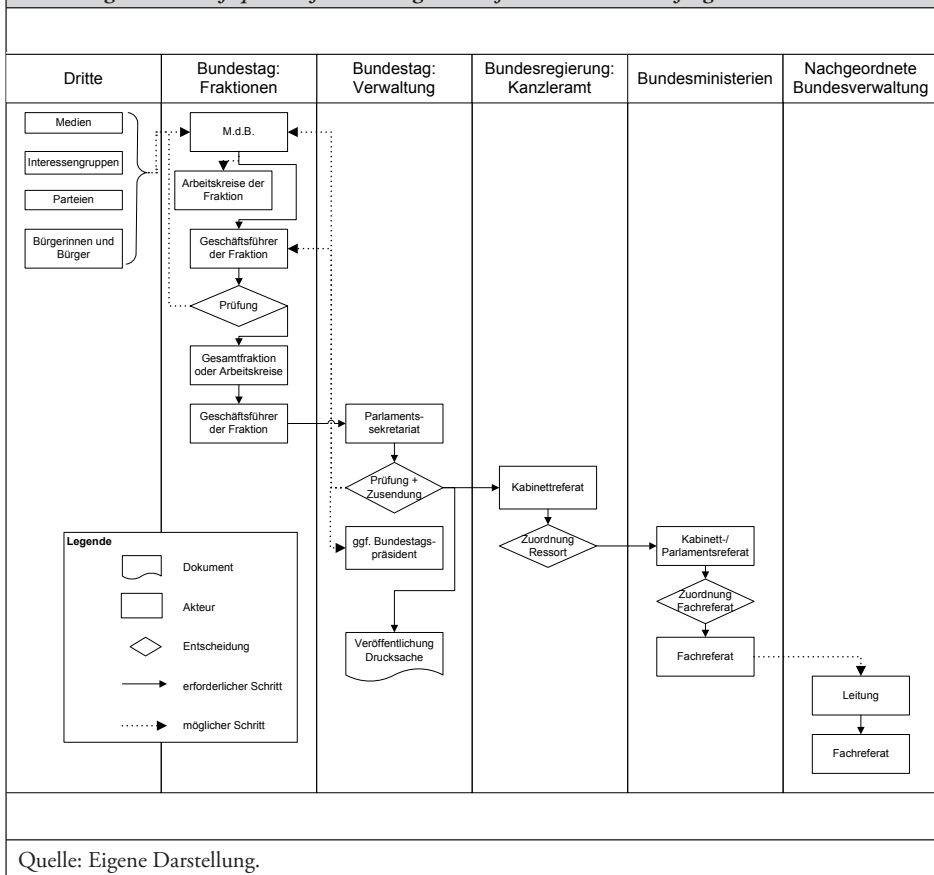
Die Beantwortung der gestellten Fragen wird für alle Verfahren durch das Bundeskanzleramt koordiniert. Große Anfragen werden formal durch die Bundesregierung, die Kleinen Anfragen, Mündlichen und Schriftlichen Fragen durch die jeweiligen Ministerien beantwortet (vgl. §28 und §29 GGO). Das Kabinettsreferat im Bundeskanzleramt wiederum ordnet die Anfrage einem oder mehreren Ressorts zu. In den Ministerien sind damit meist entsprechende Referate für Kabinetts- und / oder Parlamentsangelegenheiten im Stabsbereich der Minister betraut. Die Anfragen werden auf dem Dienstweg innerhalb des Hauses an das zuständige Fachreferat weitergeleitet – und von dort nicht selten auch in eine fachlich zuständige nachgeordnete Bundesbehörde, die sich nicht selten als „verlängerter Briefkasten des Ministeriums“ versteht, wie es ein Mitarbeiter des ehemaligen Bundesgesundheitsamtes formulierte<sup>45</sup>.

Die Verbindung der oben genannten engen Fristen mit den entsprechenden Laufzeiten der Weiterleitung und Gegenzeichnung führen dazu, dass für die eigentliche fachliche Beantwortung von Anfragen nur wenig Zeit bleibt. Antworten werden dann von den Fachreferaten oder dem nachgeordneten Bereich formuliert. Für ihre interne Steuerung verfügen die Ministerien bislang nicht über Kapazitätserhebungen zum Aufwand der Anfragenbeantwortung; klar ist jedoch, dass diese stets hohe Priorität genießen und ihre Erledigung Vorrang vor weiteren Aufgaben hat – was sich indes eher auf den Abschluss des jeweiligen Arbeitsprozesses als auf die inhaltlich vollständige Beantwortung bezieht. Wenn vorhanden, kommen daher häufig auch so genannte „Konserven“ zum Einsatz, also Textbestandteile zum jeweiligen Thema, die bereits bei anderer Gelegenheit verwendet wurden, zum Beispiel in Veröffentlichungen, internen Dokumenten oder Redevorlagen. Ihr Vorteil ist, dass sie

<sup>44</sup> Vgl. *Hans-Mathias Kepplinger*, a.a.O. (Fn. 13), S. 315.

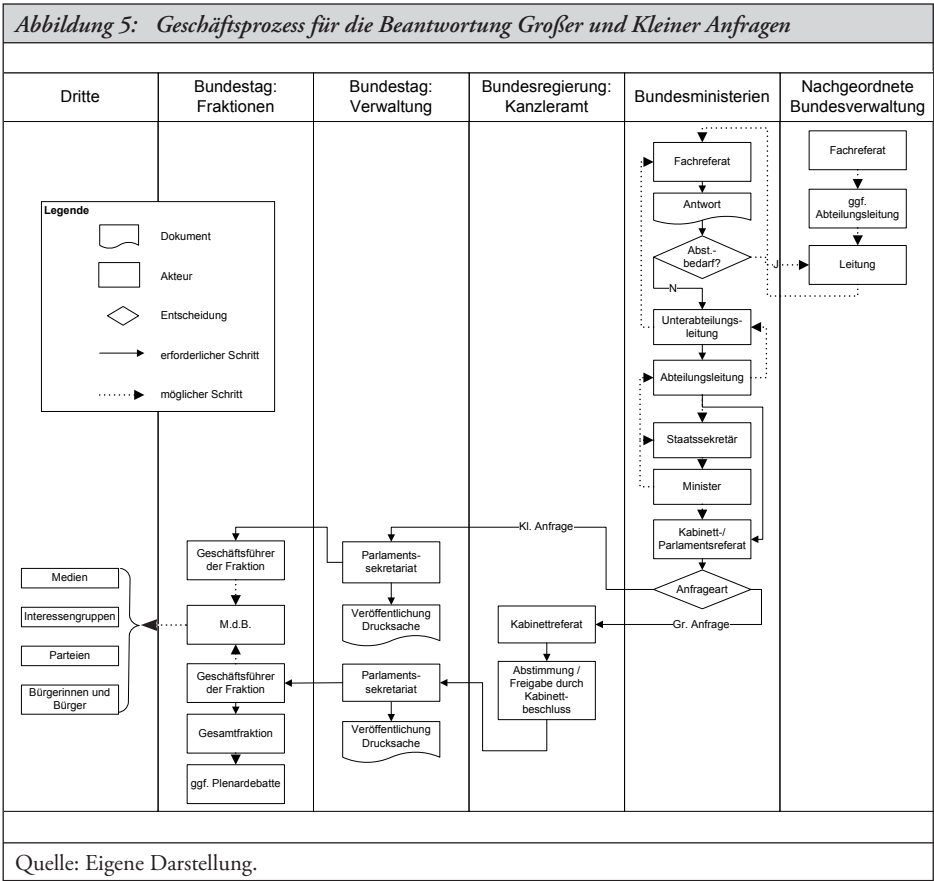
<sup>45</sup> Vgl. *Marian Döhler*, Die politische Steuerung der Verwaltung. Eine empirische Studie über politisch-administrative Interaktionen auf der Bundesebene, Baden-Baden 2007, S. 282.

Abbildung 4: Geschäftsprozess für die Eingabe Großer und Kleiner Anfragen



bereits abgestimmt worden sind, denn die Beantwortung der Anfragen ist ministeriumsintern ein durchaus aufwendiger Geschäftsprozess (vgl. Abbildung 5). Insbesondere sind dabei die traditionellen Gegenzeichnungsregelungen zu beachten: Ein im Fachreferat gefertigter Antwortentwurf wird also auf dem Weg über die Referatsleitung, Unterabteilungsleitung (soweit vorhanden) und Abteilungsleitung dem jeweiligen Parlamentsreferat übergeben, das diesen zur Freigabe an den Staatssekretär beziehungsweise in Ausnahmefällen auch an den Minister gibt. Aus dem Ministerium werden Antworten auf Große Anfragen an das Kanzleramt übermittelt, dessen Parlamentsreferat die Freigabe durch das Kabinett in die Wege leitet. Antworten auf Kleine Anfragen hingegen werden direkt an das Parlamentssekretariat des Bundestages übersandt und wiederum als Drucksache veröffentlicht.

Nicht nur im Rahmen der Schriftlichen und Mündlichen Fragen ist es für die Abgeordneten möglich, bei unbefriedigender Auskunft nachzuhaken. Auch für die Anfragen kann dies erfolgen – indem eine neue Anfrage zum Thema gestellt wird und meist auch explizit darauf verwiesen wird, dass die erste Antwort nicht umfassend genug war. So monierten beispielsweise jüngst Abgeordnete von Bündnis 90/Die Grünen in einer dritten Kleinen Anfrage zum Thema der Kostentransparenz bei Straßenbauprojekten: „Zu den Antworten



der Bundesregierung [auf zwei Kleine Anfragen und auf Mündliche Fragen in der Fragestunde] besteht Nachfragebedarf.“<sup>46</sup>

Das Volumen der Anfragen und die skizzierten Verfahren, die für jede einzelne Antwort zu durchlaufen sind, zeigen, dass es sich bei der Beantwortung von formellen Parlamentarischen Anfragen heute bereits – neben der Vorbereitung von Gesetzgebungsvorhaben – um einen Kerngeschäftsprozess der Ministerialverwaltung handelt. Besonders aufwendig wird er durch die zahlreichen organisatorischen Schnittstellen und die engen Fristen. Dass indes, wie von *Kepplinger* postuliert, die Größe der Ministerialverwaltung in Deutschland damit erklärt werden kann, dass ein entsprechend großer Personalbestand zur Beantwortung von Anfragen vorgehalten werden muss<sup>47</sup>, ist zu bezweifeln: Schließlich war die Beschäftigtenzahl in der Ministerialverwaltung bereits rückläufig als das Wachstum der Anfragetätigkeiten einsetzte<sup>48</sup>.

46 Vgl. BT-Drs. 16/13554 vom 23. Juni 2009, S. 1.  
47 So *Hans-Mathias Kepplinger*, a.a.O. (Fn. 13), S. 317.  
48 Vgl. *Jörg Bogumil / Werner Jann*, Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaft, Wiesbaden 2009, S. 116.

#### 4. Öffentliche Wirkung

In Bezug auf die öffentliche Wirkung und Nutzung von Anfragen gibt es unterschiedliche Einschätzungen. Allgemein wird von einer Hierarchie der Frageverfahren ausgegangen. So nimmt *Wolfgang Ismayr* an, dass die Großen Anfragen „im parlamentarischen ‚Alltag‘ wohl ... das bedeutendste“ der öffentlichkeitswirksamen Informations- und Kontrollverfahren seien<sup>49</sup>. Diese Einschätzung beruht darauf, dass in diesem Verfahren stets die Möglichkeit einer Plenardebatte gegeben ist. Ähnlich argumentiert auch *Gertrud Witte-Wegmann*, wenn sie unter Bezugnahme auf eine Studie zur 2. Wahlperiode festhält, dass sich im Gegensatz zu den Großen Anfragen durch das schriftliche Verfahren der Kleinen Anfragen „kaum ein ‚parteipropagandistischer Effekt‘ erzielen lasse“<sup>50</sup>. Dem sekundiert *Sven Hölscheidt* in seiner praxisorientierten Handreichung für Parlamentarier: „Hält man eine geringere Publizität für ausreichend, bietet sich das Instrument der Kleinen Anfrage an. Hier sind die Grenzen zu den schriftlichen Einzelfragen, dem Schlusslicht in der Fragehierarchie, fließend.“<sup>51</sup>

Allerdings kann heute nicht (mehr) davon ausgegangen werden, dass Plenardebatten stets eine breite öffentliche Wahrnehmung erfahren, denn sie ist aus vielfältigen Gründen sicherlich geringer als noch in den 50er und 60er Jahren<sup>52</sup>. Schon aus Zeiten der „Bonner Republik“ wird das Bonmot überliefert, es bleibe nichts geheim außer, was in öffentlicher Bundestagssitzung debattiert wurde<sup>53</sup>. Zudem ist zu beachten, dass sowohl die Fragestunde als auch die Debatten der Großen Anfragen die Regierungsseite bevorzugen, da diese mit ihren Antworten in der Medienberichterstattung mehr Aufmerksamkeit erhält als die Fragesteller und zudem auf die entsprechenden Fragen gut vorbereitet ist<sup>54</sup>.

Überdies spielt für die Verbreitung von Anfragen auch die Schriftlichkeit eine wichtige Rolle: „Da man [Kleine Anfragen] ... als Drucksachen veröffentlicht und in dieser Form der Presse zugänglich macht, haben sie – je nach Inhalt und Umstand – gelegentlich eine größere Medienwirkung als umfänglich diskutierte Große Anfragen.“<sup>55</sup> Die Überprüfung dieser Vermutung ist kompliziert und kann nur durch Inhaltsanalysen unterschiedlicher Nachrichtenmedien und entsprechende Nutzerbefragungen erfolgen. Ein einfacher erster Überblick anhand gut zugänglicher Quellen fördert jedoch Überraschendes zu Tage. So ist in den Berichten des Nachrichtenmagazins „Der Spiegel“ keine langfristige Steigerung der Bezugnahme auf Anfragen festzustellen, und deutliche Spitzen bei der Zahl der Berichte über Kleine Anfragen liegen in den 60er Jahren<sup>56</sup>. Eine Auswertung der Berichterstattung

49 *Wolfgang Ismayr*, Der Deutsche Bundestag im politischen System der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 2001, S. 333.

50 *Gertrud Witte-Wegmann*, a.a.O. (Fn. 40), S. 159.

51 Vgl. *Sven Hölscheidt*, a.a.O. (Fn. 19), S. 71.

52 Vgl. *Edwin Czerwick*, Parlamentarische Politikvermittlung – zwischen „Basisbezug“ und „Systembezug“, in: *Ulrich Sarcinelli* (Hrsg.), Politikvermittlung und Demokratie in der Mediengesellschaft. Beiträge zur politischen Kommunikationskultur, Opladen 1998, S. 253 – 272, S. 259.

53 Vgl. *Wolfgang Zeh*, Die parlamentarische Kontrolle der Regierung durch Mehrheit und Minderheit, in: *Friedhelm Hufen* (Hrsg.), Bundesstaat – Parlament – Opposition, S. 41 – 49, S. 47.

54 Vgl. *Ulrich Lohmar*, Das Hohe Haus. Der Bundestag und die Verfassungswirklichkeit, Stuttgart 1975, S. 96.

55 Vgl. *Winfried Steffani*, a.a.O. (Fn. 5), S. 1333.

56 Eigene Auswertung des Volltext-Archives von Der Spiegel, <http://wissen.spiegel.de> (Abruf am 31. Juli 2009). Ausgewertet wurde die Zahl der Artikel mit Fundstellen zu den Suchbegriffen „Kleine Anfrage“ und „Große Anfrage“ in der gedruckten Version der Zeitschrift 1950 bis 2000.

in zwei deutschen Tageszeitungen, der Frankfurter Allgemeinen Zeitung und der tageszeitung, verdeutlicht in den vergangenen 15 Jahren eine ähnliche Entwicklung<sup>57</sup>. Die Berichterstattung über Große ist zwar niedriger als über Kleine Anfragen, im Verhältnis zu ihrer absoluten Zahl aber hoch. Überraschend ist, dass auch die Berichte über Kleine Anfragen bei deutlichen Schwankungen stagnieren, während die Zahl der eingebrachten Anfragen zunächst in der 14. und 15. Wahlperiode rückläufig war, dann aber in der 16. Wahlperiode massiv angestiegen ist. Die Berichterstattung in der FAZ bildet dies überhaupt nicht ab<sup>58</sup>; die Inhaltsanalyse der taz zeigt ebenfalls keinen systematischen Zusammenhang zwischen der Zahl der eingebrachten Fragen und der Berichterstattung darüber<sup>59</sup>, so dass auch die ideologische Ferne zwischen FAZ und der Linkspartei – auf die ein Großteil der Kleinen Anfragen zurückgeht – hierfür nicht als Begründung in Betracht kommt.

Durchsucht man das Internet, wird eines deutlich: Kleine Anfragen werden vielfach weiterverbreitet. Zum Suchbegriff „Kleine Anfragen“ sind insgesamt 406.000 Treffer nachgewiesen; die Auswertung einer Stichprobe von 50 Treffern zeigt, dass 38 Prozent auf die Seiten von Interessengruppen, Vereinen, Verbänden und NGOs verweisen, 20 Prozent auf die Homepages einzelner Abgeordneter und zwölf Prozent auf spezielle Online-Medien<sup>60</sup>. Auch dieses Verfahren bietet nur einen groben Einblick, zeigt aber, wie wichtig die Anfragen für die gesellschaftliche Vernetzung sind – zum Vergleich: Das Suchwort Plenarprotokoll liefert 186.000, Große Anfrage 95.000 Treffer.

### 5. Funktionen – Regieren „im Schatten der Anfrage“

Bei der Bewertung des Frageswesens darf keine zu enge Perspektive angelegt werden. Wer sich empirisch mit Anfragen beschäftigt, kommt schnell zu dem Ergebnis: „Dass sich die jeweils erwartete Beantwortung in der politischen Praxis nicht lediglich in der sachlichen oder richtungspolitischen Informationsgewinnung erschöpft, ist ... leicht erkennbar.“<sup>61</sup>

Ebenso wie es sich in der Policy-Forschung als grundsätzlich schwierig erwiesen hat, eindeutig zu belegen, welcher Bestandteil eines Gesetzes unmittelbar auf welchen Akteur – also welchen Abgeordneten, welche Partei, welche Interessengruppe, welchen Teil der Ministerialbürokratie – zurückzuführen ist, gilt für die parlamentarischen Anfragen, dass es nicht ergiebig ist, nach den direkten Auswirkungen und Nutzungen der jeweiligen Antworten zu fragen – im Sinne von: „Inwiefern hat die Fraktion XY die aus der Antwort der

57 Eigene Auswertung des Volltext-Archives der FAZ, <http://faz-archiv.faz.net> (Abruf am 10. Juli 2009) und der taz, <http://www.taz.de/digitaz/.archiv/suche.demo,1> (Abruf am 10. Juli 2009). Ausgewertet wurde die Zahl der Artikel mit Fundstellen zu den Suchbegriffen „Kleine Anfrage“ in der gedruckten Version der beiden Zeitungen.

58 Bei diesen Darstellungen kann es sich nur um erste Eindrücke handeln, für die es vielfältige Begründungen geben kann, die von dem Nachrichtenwert der Anfragen bis zum journalistischen Selbstverständnis und möglicherweise veränderten Selektionskriterien reichen. Auch ist in dieser einfachen quantitativen Analyse nicht berücksichtigt, ob sich die jeweiligen Treffer auf die Ebene des Bundes oder der Länder beziehen.

59 Eigene Auswertung. Datenquelle: Printarchiv der taz, <http://www.taz.de/digitaz/.archiv/suche.demo,1> (Abruf am 31. Juli 2009).

60 Ausgewertet wurden die Treffer Nr. 41 – 50, 91 – 100, 141 – 150, 191 – 200, 241 – 250. Suche mit [www.google.de](http://www.google.de) (Abruf am 31. Juli 2009) und dem Suchbegriff „Kleine Anfrage“; vgl. zur Methodik: Richard A. Posner, *Public Intellectuals. A Study of Decline*, Cambridge 2001, S. 188.

61 *Winfried Steffani*, a.a.O. (Fn. 5), S. 1332.



Bundesregierung auf ihre Anfrage erhaltenen Informationen genutzt, um einen Gesetzentwurf mit alternativen Regelungsvorschlägen zu formulieren?“ Eine solche Betrachtung unterschätzt massiv die Komplexität des politischen Prozesses und bewertet die Anfrageninstrumente auch fälschlich im Rahmen eines sehr engen Kontrollbegriffs.

Vielmehr spielt das Fragerecht eine wichtige Rolle für die Informations- und Öffentlichkeitsfunktion, die ohnehin kaum systematisch von der Kontrollfunktion getrennt werden kann<sup>62</sup>. Schon *Ulrich Lohmar* hat in seiner Überblicksdarstellung 1975 das Thema der parlamentarischen Fragerechte nicht etwa unter der Überschrift der Kontrolle, sondern der Öffentlichkeit behandelt<sup>63</sup>, und *Manfred Schwarzmeier* hat dies in einer Untersuchung zur Nutzung des Fragerechts in Großbritannien ebenfalls betont<sup>64</sup>. Das Besondere am parlamentarischen Fragerecht ist, dass auf einem formalisierten – und daher auch entsprechend hierarchisch-umständlichen – Wege fachliche Fragen aus dem gesamten Bereich der öffentlichen Verwaltung des Bundes beantwortet werden.

Ihre herausragende Wirkung entfalten die Anfrage-Verfahren gerade daraus, dass sie kaum vorhersehbar sind und in ihrer Detailliertheit jegliche Themen ansprechen können, die im Verantwortungsbereich der Bundesregierung liegen. Somit finden sich in den Anfragen zwei wichtige Kontrolltypen kombiniert: die „klassische Aufsicht“ („oversight“) und die „arrangierte Zufälligkeit“ („contrived randomness“). Letztere meint die Kontrolle „of individuals in government and the public sector by more or less deliberately making their lives unpredictable in some way“<sup>65</sup>. Und gerade dies gilt für die parlamentarischen Anfragen: Sie ziehen ihre Bedeutung daraus, dass sie von den betroffenen Fachleuten in der Verwaltung kaum vorhergesehen werden können und sich häufig ad-hoc ergeben, aber zugleich kurzfristig und mit hoher Priorität in einem formalen Verfahren zu beantworten sind. *Thomas Ellwein* und *Axel Görlitz* haben die besondere Bedeutung der Parlamentskontrolle betont, die sich daraus ergibt, dass sie „überall ersatzweise wahrgenommen werden kann und nicht automatisch und insoweit berechenbar, sondern zufällig erfolgt“<sup>66</sup>. Was *Max Weber* in Bezug auf das parlamentarische Untersuchungsrecht formuliert hat, lässt sich auf das Fragerecht übertragen: Es sei „als gelegentliches Hilfsmittel zu gebrauchen und bietet im Übrigen eine Rute, deren Vorhandensein die Verwaltungschefs zwingt, in einer Art Rede zu stehen, die seine Anwendung unnötig macht.“<sup>67</sup>

Dies gerät leicht in Vergessenheit, wenn bei der Rollensuche des Parlamentes in Zeiten des „New Public Management“ fast automatisch dessen Aufgabe in neorationalistischer Denkweise auf eine oberste Strategie- und Zielvorgabeninstanz reduziert wird<sup>68</sup>. Auch die Analy-

62 Vgl. *Uwe Thaysen*, Parlamentarische Kontrolle. Wie kontrollieren die Kontrolleure; wer kontrolliert sie?, in: ZParl, 15. Jg. (1984), H. 4, S. 577 – 583.

63 Vgl. *Ulrich Lohmar*, a.a.O. (Fn. 54), S. 94 f.

64 Vgl. *Manfred Schwarzmeier*, „To ask the Prime Minister ...“ Parlamentarische Fragen im britischen Unterhaus, in: ZParl, 28. Jg. (1997), H. 1, S. 46 – 60, S. 60.

65 Vgl. *Christopher Hood*, Controlling Public Services and Government: Towards a Cross-National Perspective, in: *ders. / Oliver James / B. Guy Peters / Colin Scott* (Hrsg.), Controlling Modern Government. Variety, Commonality and Change, Cheltenham 2004, S. 3 – 21, S. 8.

66 Vgl. *Thomas Ellwein / Axel Görlitz*, Parlament und Verwaltung, Stuttgart 1967, S. 47.

67 Vgl. *Max Weber*, Wirtschaft und Gesellschaft, Frankfurt am Main 2005, S. 1086.

68 Vgl. etwa zur Diskussion *Hermann Hill / Ingolf Deubel / Jürgen Ockermann*, Die Rolle des Parlaments in der Neuen Steuerung, Stuttgart 1998; *Kai O. Jensen*, Neuere Ansätze parlamentarischer Steuerung und Kontrolle 2001.

se der Beziehungen von Regierung und Parlament mit Hilfe des Prinzipal-Agent-Ansatzes trägt hier eher zu Unklarheit bei<sup>69</sup>, denn sie kann die Teilung und Verschränkung der Gewalten – in denen Aufsicht und Kontrolle eine wichtige Rolle spielen – nur unzureichend wiedergeben. Keinesfalls ist es sinnvoll, das parlamentarische Fragerecht im Sinne eines „Parlamentscontrolling“ zu verstehen, das auf systematische Weise ein regelmäßiges Berichtswesen für den „Steuerungsakteur“ Parlament bereitstellt. Der aus der Betriebswirtschaftslehre entlehnte Controlling-Begriff ist – wenn überhaupt – allenfalls für die Regierungskontrolle durch die Parlamentsmehrheit fruchtbar zu verwenden<sup>70</sup> und führt auch dabei eher in die Irre.

Winfried Steffani schreibt in Bezug auf das Untersuchungsrecht des Parlaments: „Seine größte Wirkung entfaltet es als ‘Drohpotenzial’, womit nicht nur eine Skandalvermeidung nahe gelegt wird, sondern auch eine korrekte Beantwortung parlamentarischer Anfragen gemeint ist.“<sup>71</sup> Dies wird ausdrücklich auch auf die Zusammenarbeit von Parlamentsmehrheit und Regierung bezogen – so werde zwar kein Abgeordneter der Mehrheitsfraktionen sagen, dass man bei mangelhafter Auskunft den formellen Weg der Großen Anfrage, oder anderer schärferer Instrumente, gehen werde, aber „man weiß auf der Seite der Regierung, dass es eine Grenzlinie der Zumutbarkeit gibt“, jenseits der entsprechende Aktivitäten kaum unterdrückt werden können<sup>72</sup>. Insofern haben die Fragerechte auch eine bedeutende indirekte Wirkung für die Mehrheitsfraktionen: Die Regierung steht gleichsam „im Schatten der Anfrage“.

## 6. Kritik und Empfehlungen

Die parlamentarischen Anfragen stellen ein wichtiges Instrument dar, das seine Kontrollwirkung vorrangig daraus bezieht, dass es in der Ministerialverwaltung antizipiert wird. Kommt es tatsächlich zum Einsatz, ist es vorrangig vor dem Hintergrund zu bewerten, dass es Transparenz schafft, aktuelle Informationen bietet und Öffentlichkeit herstellt. Bei einer umfassenden Bewertung der Anfrageverfahren kann die Bewertungsperspektive nicht rein parlamentsintern bleiben. Daher ist die Unterteilung in „Informationsgewinnung, Informationsbearbeitung, Informationsbewertung sowie Stellungnahmen und Entscheidungen“<sup>73</sup> wohl zur umfassenden und strukturierten Beschreibung von Parlamentskontrolle hilfreich; die einzelnen Elemente sind jedoch auch in einem breiteren politisch-gesellschaftlichen Kontext zu bewerten. Wie in der Governance-Forschung oder in neoinstitutionalistischen Analyseansätzen bedarf es einer übergreifenden Akteursperspektive. Insbesondere sind die Mas-

69 Vgl. Kai-Uwe Schnapp / Philipp Harfst, Parlamentarische Informations- und Kontrollressourcen in 22 westlichen Demokratien, in: ZParl, 36. Jg. (2005), H. 2, S. 348 – 371; Dirk Seifert, Die parlamentarische Kontrolle in Rheinland-Pfalz. Eine institutionenökonomische Analyse, Marburg 2004.

70 Vgl. Karin Algasinger / Jürgen von Oertzen / Helmar Schöne, Wie das Parlament die Regierung kontrolliert: Der Sächsische Landtag als Beispiel, in: Everhard Holtmann / Werner J. Patzelt (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 28), S. 107 – 147, S. 113.

71 Winfried Steffani, a.a.O. (Fn. 5), S. 1336.

72 Wolfgang Zeh, a.a.O. (Fn. 53), S. 44 f.

73 Vgl. Winfried Steffani, a.a.O. (Fn. 5), S. 1329.

senmedien<sup>74</sup>, Interessengruppen und auch der „Dritte Sektor“ in Form von Vereinen, Verbänden und NGOs in den Blick zu nehmen. Eine so erweiterte Sichtweise im Sinne der „politologischen Gewaltenteilungslehre“ nach *Winfried Steffani* bietet ein realistisches Bild des politischen Prozesses in seiner ganzen Komplexität<sup>75</sup>.

Im Übrigen handelt es sich bei den Anfragen um vielleicht den einzigen verlässlichen Weg, aus der Ministerialverwaltung schnell verbindliche öffentliche Informationen zu erhalten, zumindest so lange das Informationsfreiheitsgesetz „in manchen Behörden“ restriktiv gehandhabt wird, wie es der Bundesdatenschutzbeauftragte in seinem „Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit“ festgehalten hat<sup>76</sup>. Wer sich mit der Beobachtung politischer Inhalte – ob als Journalist, Wissenschaftler oder politischer Akteur – beschäftigt, kommt jedenfalls kaum umhin, in Anfragen und Antworten zu recherchieren, die im Internet problemlos zugänglich sind. Und selbst Mitarbeiter von Bundesbehörden berichten, dass sie sich in ihrer Arbeit auf Antworten zu parlamentarischen Fragen beziehen, da die dort bereits veröffentlichten Daten von der Hausleitung oder einem aufsichtsführenden Ministerium kaum mehr als politisch brisant oder gar geheimhaltungsbedürftig eingestuft werden können.

Die Nutzung dieses wichtigen Informationsinstrumentes insbesondere seitens der Opposition als reines politisches Showgeschäft zu kritisieren, ist also ebenso wenig angezeigt, wie den politischen Akteuren im Parlament geraten sein kann, es zu expansiv einzusetzen. Der beobachtete Zuwachs der Kleinen Anfragen im Parlament der letzten Jahre mag auch dazu führen, dass Anfragen knapper und langsamer beantwortet werden können – und die Anforderungen möglicherweise künftig verschärft werden. Ob Anfragen tatsächlich „im Extremfall“ dazu geeignet sind, die „normale Arbeit in den Ministerien zeitweise fast lahm [zu]legen“, sei dahingestellt und ist ohnehin schwer zu prüfen<sup>77</sup>. Sinnvoll wäre es aber ohne Zweifel, die für die Beantwortung von Anfragen eingesetzten Personalkapazitäten und dadurch entstehende „Kosten von mehr Demokratie“<sup>78</sup> zu erfassen und in der jeweiligen Antwort zu veröffentlichen. Eine solche Darstellung würde einerseits die Arbeitssteuerung in den Ministerien erleichtern und könnte andererseits auch disziplinierende Wirkung auf die fragenden Parlamentarier entfalten. Vermutlich ist aber der Wunsch nach entsprechender Transparenz sowohl auf Seiten der Regierung als auch des Parlaments eher gering ausgeprägt.

Denkbar ist überdies eine zahlenmäßige Begrenzung der zu stellenden Kleinen Anfragen pro Monat, wie sie schon bei den Schriftlichen Fragen praktiziert wird. In diesem Zusammenhang ist auch fraglich, ob die faktisch immer noch sehr enge Fristvorgabe für die Beantwortung von zwei beziehungsweise drei Wochen, die schon aufgrund der Laufzeiten kaum erreicht werden kann, sinnvoll ist, zumal die Einhaltung dieser Frist inzwischen offenbar zum Ausnahmefall geworden ist; in den Ministerien wird hausintern häufig mit dem Anfragentext bereits eine elektronische Vorlage zur Fristverlängerung versandt, und auf Sei-

74 Vgl. *Barbara Pfetsch / Silke Adam*, Die Akteursperspektive in der politischen Kommunikationsforschung – Fragestellungen, Forschungsparadigmen und Problemlagen, in: *dies.* (Hrsg.), *Massenmedien als politische Akteure. Konzepte und Analysen*, Wiesbaden 2008, S. 9 – 26.

75 Vgl. *Winfried Steffani*, *Gewaltenteilung und Parteien im Wandel*, Opladen 1997, S. 48.

76 Vgl. BT-Drs. 15/8500 vom 8. April 2008, S. 12, 69.

77 *Werner J. Patzelt*, a.a.O. (Fn. 27), S. 203.

78 Ebenda.

ten des Bundestages hat sich „ein fester Parlamentsbrauch entwickelt: Widerspricht die Fraktion, die die Anfrage eingebracht hat ... nicht, so gilt die Fristverlängerung als stillschweigend gewährt“<sup>79</sup>. Auch wenn diese Verfahren unkompliziert ausgestaltet sind, binden Sie bei allen Beteiligten in Anbetracht der damit verbundenen Fallzahlen erhebliche Ressourcen. Schon in der „Kleinen Parlamentsreform“ war eine erste Fristverlängerung für die Großen Anfragen auf drei Wochen vorgenommen worden<sup>80</sup>. Realistisch erscheint es, für Kleine und Große Anfragen gleichermaßen eine Beantwortungsdauer von sechs Wochen vorzusehen. Dringende Spezialthemen können auch weiterhin in Schriftlichen und Mündlichen Fragen behandelt werden.

Es lässt sich schon jetzt mit großer Wahrscheinlichkeit vorhersagen, dass die Frageverfahren in der nun beginnenden 17. Wahlperiode massiv eingesetzt werden und insbesondere die Kleinen Anfragen einen neuen Rekord aufstellen werden, denn im Parlament sind nun drei sehr fragefreudige Oppositionsparteien vertreten: SPD, Bündnis 90/Die Grünen und die Linkspartei. In Verbindung mit laufenden Stelleneinsparungen in der Ministerialverwaltung und den jüngst formulierten Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts kann das Verfahren im Fragewesen schnell auf die Tagesordnung kommen und eine „Budgetierung“ von zu stellenden Fragen unausweichlich werden.

Die politischen Akteure im Parlament müssen sich daher künftig genau überlegen, wie sie ihre Fragerechte effektiv und effizient einsetzen können und sie nicht durch übermäßigen Gebrauch gefährden. Ohne es weiter auszuführen, hat der Bundestagspräsident dies schon angedeutet: „Besonders ärgerlich finde ich die Art und Weise, wie wir das Fragerecht gegenüber der Bundesregierung verschenken. Das bleibt so weit hinter den parlamentarischen Möglichkeiten zurück, dass mich das persönlich frustriert.“<sup>81</sup>

79 Sven Hölscheidt, a.a.O. (Fn. 19), S. 56, 58.

80 Vgl. Uwe Thaysen, Parlamentsreform in Theorie und Praxis. Zur institutionellen Lernfähigkeit des parlamentarischen Regierungssystems. Eine empirische Analyse der Parlamentsreform im 5. Deutschen Bundestag, Opladen 1972, S. 124.

81 Vgl. Heribert Prantl im Interview mit Norbert Lammert, a.a.O. (Fn. 11), S. 7.

## Der Bundestag: Sprungbrett oder Auffangbecken? Ministerkarrieren zwischen Parlament und Exekutive

Jörn Fischer und André Kaiser

Für die Laufbahn von Bundesministern erfüllt der Bundestag grundverschiedene Funktionen, abhängig vom Zeitpunkt der Ministerkarriere. Vor einer Berufung ins Kabinett fungiert das Parlament einerseits für den Minister in spe als Sozialisationsraum und politische Bühne und andererseits für das Selektorat, die Auswählenden, als Rekrutierungspool. Während der Amtszeit ist die Parlamentsmitgliedschaft ein Ausdruck der Gewaltenverschrän-