

## Alle reden davon und keiner weiß, was es ist? Perspektiven für die Analyse und Gestaltung parlamentarischer Kontrolle\*

Joachim Krause

Die Kontrolle der Regierung durch das Parlament nimmt in der heutigen politischen und verfassungsrechtlichen Debatte einen hohen Stellenwert ein. Viele verstehen parlamentarische Kontrolle als das entscheidende Element der parlamentarischen Demokratie. Ohne effektive parlamentarische Kontrolle könne eine parlamentarische Demokratie nicht funktionieren.<sup>1</sup> Im Folgenden soll die Frage aufgeworfen werden, ob das tatsächlich so stimmt und ob wir nicht unser Verständnis von parlamentarischer Kontrolle revidieren sollten.

Nimmt man die politikwissenschaftliche und rechtspolitische Literatur zur parlamentarischen Kontrolle kritisch unter die Lupe, so fällt auf, dass das oben skizzierte vorherrschende Verständnis parlamentarischer Kontrolle Defizite aufweist:

- Die verwendeten Definitionen von parlamentarischer Kontrolle sind unterschiedlich und lassen sich kaum für die Beschreibung beziehungsweise Analyse der Realität nutzen. Mal wird ein Kontrollbegriff verwandt, der sich eng an das französische Konzept der „contre rôle“ anlehnt und unter *Kontrolle* den Vergleich zwischen Soll- und Ist-Zustand versteht (im Englischen: „controlling“). Oder es wird ein Begriff genutzt, der sich stärker an das angelsächsische Wort „control“ anlehnt, worunter zu verstehen ist, dass man Macht über etwas ausübt.<sup>2</sup> Beide Kontrollbegriffe passen kaum zu der heutigen Praxis parlamentarischer Arbeit. Weder kann und will der Bundestag als Kollektivorgan eine permanente Soll-Ist-Kontrolle aller politischen Initiativen und exekutiven Schritte der Regierung durchführen, noch gibt es Beispiele dafür, dass der Bundestag oder ein anderes Parlament als Kollektivorgan dauerhaft Macht über eine Regierung ausübt und dieser mehr oder weniger vorgibt, was sie zu tun habe.
- Manche Autoren neigen dazu, das aus der neueren Institutionenökonomie stammende theoretische Modell des „principal-agent“ als theoretische Basis für das Verständnis der Kontrollfunktion des Parlaments gegenüber der Regierung zu nutzen.<sup>3</sup> Das Parlament wird von der Bevölkerung gewählt und hat den Auftrag eine Regierung zu bilden, deren Arbeit es kontrollieren soll – so lautet die grundlegende Formel des principal-agent-Modells. Aber worin die kontrollierende Tätigkeit bestehen soll, geht aus diesem Modell nicht hervor.
- Die meisten Untersuchungen zur parlamentarischen Kontrolle definieren existierende Bestimmungen des Parlamentsrechts als Kontrollaufgaben und bemühen sich darum,

\* Der Aufsatz erscheint in veränderter Form auch als Beitrag in dem von der Universität Trier herausgegebenen Ergebnisband der 61. Bitburger Gespräche.

1 Vgl. *Wolfgang Ismayr*, Der Deutsche Bundestag, Wiesbaden 2012, S. 289.

2 Die Herleitungen der verschiedenen Kontrollbegriffe findet sich bei *Eckard Busch*, Parlamentarische Kontrolle. Ausgestaltung und Wirklichkeit, Heidelberg 1991, S. 12. Siehe auch *Winfried Steffani*, Formen, Verfahren und Wirkungen der parlamentarischen Kontrolle, in: *Hans-Peter Schneider / Wolfgang Zeh* (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland. Ein Handbuch, Berlin / New York 1989, S. 1325 – 1367, S. 1325.

3 Vgl. *Stefan Marshall*, Parlamentarismus. Eine Einführung, Baden-Baden 2005, S. 170.

dahinter eine spezifische Logik der parlamentarischen Kontrolle der Regierungsarbeit zu erschließen. Damit werden Kontrollfunktionen erschlossen, die mit den oben genannten Kontrollbegriffen aus der französischen oder der angelsächsischen Tradition nicht viel gemein haben. Dieses Vorgehen führt zur Befassung mit kleinteiligen Detailfragen, lenkt den Blick von den größeren Zusammenhängen ab und trägt zu einer Proliferation der Kontrollbegriffe bei.<sup>4</sup>

- Auffällig ist, dass die verfassungspolitische und die verfassungsrechtliche Debatte über parlamentarische Kontrolle so gut wie unverbunden mit der demokratietheoretischen Diskussion sowie sozialwissenschaftlichen Governance-Theorien stattfindet.<sup>5</sup>

Ist parlamentarische Kontrolle möglicherweise nicht mehr als eine Chimäre, der alle folgen, ohne genau zu wissen, was sie eigentlich ist und was damit anzufangen ist? Man sollte diese Frage durchaus stellen, denn die Debatte um parlamentarische Kontrolle könnte Gefahr laufen sich in unspezifischen Kategorien zu verlieren. Wichtig ist, parlamentarische Kontrolle grundsätzlich zu überdenken und vor dem Hintergrund des Wissens über das Funktionieren von parlamentarischen Demokratien (neu) zu begründen. Dabei macht es Sinn, auf jene Vertreter der Demokratietheorie zurückzugreifen, die wertvolle Erkenntnisse über die Funktionsbedingungen von parlamentarischen Demokratien gewonnen haben, in erster Linie Vertreter der „realistischen Demokratietheorie“<sup>6</sup>. Ebenso macht es Sinn, dabei auch auf die Befunde heutiger Governance-Forschung und der Regierungslehre zurück zu greifen. Erst auf dieser Basis lassen sich Antworten auf die Frage finden, was Bedingungen, Aufgaben, Zielsetzungen und Instrumente der parlamentarischen Kontrolle sein sollen und was man nicht dazu zählen sollte. Ausgangspunkt für eine Neubestimmung des Charakters parlamentarischer Kontrolle sollte die Frage sein, was die tieferen Motive parlamentarischer Kontrolle in der Vergangenheit waren und wie man diesen Motiven unter den heutigen Bedingungen gerecht werden kann.

### 1. Der Stellenwert parlamentarischer Kontrolle in der realistischen Demokratietheorie

Realistische Demokratietheorie ist eine sozialwissenschaftliche Denkschule, deren Teilnehmer die Verfahren und Funktionsprinzipien repräsentativer Demokratien beobachten und analysieren und die diese auf ihren realen Wesenskern und ihre zentralen Funktionsbedingungen zu reduzieren versuchen. Die wichtigsten Schriften der realistischen Demokratietheorie sind in der Auseinandersetzung mit der Frage entstanden, warum einige Demokratien erfolgreich waren und, vor allem, warum so viele Demokratien gescheitert sind. Die realistische Demokratietheorie hat sich zumeist mit den folgenden Themen befasst.

4 Entsprechend gehen heute die meisten Gesamtdarstellungen zum Bundestag oder zum parlamentarischen Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland vor, vgl. *Wolfgang Ismayr*, a.a.O. (Fn. 1), S. 289; *Wolfgang Rudzio*, Das politische System der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 2015, S. 232 ff.

5 Vgl. *Sven T. Siefken*, Parlamentarische Kontrolle im Wandel. Theorie und Praxis des Deutschen Bundestages, Baden-Baden 2018; *Manfred Schwarzmeier*, Parlamentarische Mitsteuerung. Strukturen und Prozesse informalen Einflusses im Deutschen Bundestag, Opladen 2001.

6 Vgl. *Dolf Sternberger*, Parlamentarische Regierung und parlamentarische Kontrolle, in: PVS, 5. Jg. (1964), H. 1, S. 6 – 19.

### 1.1. Ein neues Verständnis von Gewaltenteilung

Einer der wesentlichen Befunde der realistischen Demokratietheorie ist, dass mit dem Übergang vom Konstitutionalismus zum Parlamentarismus das klassische Verständnis von Gewaltenteilung nicht mehr greift. Diese Überlegungen wurden erstmals 1867 von dem damaligen Chefredakteur und Herausgeber des „Economist“, *Walter Bagehot*, in aller Klarheit formuliert und sind von anderen Autoren im 20. Jahrhundert weiter entwickelt worden.<sup>7</sup> *Bagehot* kam zu dem Ergebnis, dass das klassische Verständnis der Rolle des Parlaments – die Kontrolle der Ausgaben und der Tätigkeiten der Krone sowie die gründliche Beratung wichtiger politischer Themen – angesichts der Zunahme der Aufgaben und Verantwortlichkeiten von Regierung und Parlament nicht mehr praktikabel war. Vielmehr käme es unter Bedingungen einer hoch dynamischen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung darauf an, effektiv zu regieren und dabei die zunehmende Vielfalt der materiellen Interessen innerhalb der Gesellschaft zu berücksichtigen.

*Bagehots* Analyse zufolge gab es keine Notwendigkeit der Ausräumung zwischen zwei unterschiedlichen Regierungsgewalten, da nunmehr die Mehrheit des Parlaments die personelle Zusammensetzung des Kabinetts (also der Regierungsspitze) bestimmte. Unter Bedingungen des Parlamentarismus sei die Leitung der Regierung (das Kabinett) mehr oder weniger ein Exekutivausschuss der Mehrheitsfraktion(en) des Parlaments. Zwischen beiden bestünde zudem ein enger Austausch, etwa indem Abgeordnete der Mehrheitsfraktionen in die Arbeit der Regierung eingebunden werden. Anstelle des Gegensatzes zwischen Regierung und Parlament trete der Dualismus zwischen Mehrheit (Regierungsspitze und Mehrheitsfraktionen) und Opposition (nicht an der Regierung beteiligte Fraktionen) und beherrsche das politische Leben. Die Gewinner der Wahl *kontrollierten* (im Sinne des englischen Begriffs „control“) für eine Wahlperiode die mit erheblichen Machtmitteln und Ressourcen (Geld, Informationen, Verwaltungsstrukturen) ausgestattete Exekutive.

Für *Bagehot* war das Zusammenwirken von Parlament und Kabinett der Schlüssel für den Erfolg des parlamentarischen Regierungssystems. Das Parlament sollte dabei die folgenden fünf Funktionen wahrnehmen<sup>8</sup>:

- (1) Wahl beziehungsweise Unterstützung einer handlungsfähigen Regierung („elective function“),
- (2) Widerspiegelung der wichtigsten materiellen und ideellen Anliegen der Gesellschaft in den parlamentarischen Debatten („expressive function“),
- (3) Rückkopplung der parlamentarischen Debatten in die Bevölkerung, um auch erzieherische Effekte innerhalb der Bevölkerung zu erzielen – im Sinne einer Zivilisierung der ansonsten heftig und gewaltsam ausgetragenen politischen Debatten („teaching function“),
- (4) Vermittlung von Informationen aus Gesellschaft und Wirtschaft in die Politik („informing function“),
- (5) Entscheidungen über Gesetze fällen („legislative function“).

In dieser Auflistung kommt die Parlamentsfunktion „Kontrolle der Regierung“ nicht vor.<sup>9</sup> *Bagehots* Analyse zum parlamentarischen Regierungssystem und die daraus folgenden

7 *Walter Bagehot*, *The English Constitution*, London 1993 [1867].

8 Ebenda, S. 152 ff.

9 Manche Autoren gehen davon aus, dass *Bagehot* die Kontrollfunktion implizit in anderen Funktionen verberge; vgl. *Suzanne S. Schüttemeyer* / *Sven T. Siefken*, *Parlamente in der EU: Gesetzge-*

normativen Aussagen gelten heute in der deutschen Parlamentarismusforschung weitgehend als bestätigt. Natürlich haben sich das britische parlamentarische Regierungssystem und die kontinentaleuropäischen Varianten weiterentwickelt, aber die grundlegenden Aussagen *Bagehots* zur Gewaltenteilung finden weite Anerkennung.<sup>10</sup>

## 1.2. Politik als effektives Entscheiden

Realistische Demokratietheorie hat sich aber nicht nur mit den Funktionsbedingungen des Parlamentarismus befasst, sondern auch mit dem gesellschaftlichen und dem wirtschaftlichen Umfeld. Es war *Max Weber*, der darauf hinwies, dass unter Bedingungen einer zunehmend rationalisierten und durch die Regeln der Marktwirtschaft bestimmten Gesellschaft die traditionellen religiösen und politischen Narrative immer weniger wirksam werden.<sup>11</sup> Die Einheit der Vernunft zerbräche in eine Vielzahl von Rationalitäten, und es entwickle sich eine Pluralität der Wahrheiten und der Werte (Polytheismus der Werte). Politik, so *Weber*, muss diesen neuen Gegebenheiten entsprechen. Die moderne Gesellschaft muss als lose gekoppeltes System unterschiedlicher Teilsysteme begriffen werden (Wirtschaft, Religion, Medien, Politik, Wissenschaft, Kunst etc.). Hinzu komme die Pluralität der Wertesphären. Politik müsse dieser Vielfalt gerecht werden, ansonsten drohe die Gefahr des Zerfalls von Gesellschaften oder der Übergang in Autoritarismus und Diktatur. *Weber* forderte ein funktionales und realistisches Politikverständnis. Dieses bedeute, dass Politik – und damit meinte er in erster Linie durch parlamentarische Debatten und Beschlüsse unterstütztes Regierungshandeln – als der Bereich der Gesellschaft verstanden werden muss, in dem verbindliche Entscheidungen über Dinge getroffen werden, über die es angesichts unterschiedlicher Interessen und Wertesphären keinen Konsens gibt. Politik muss Entscheidungen treffen und darf nicht auf das Beraten beschränkt bleiben.

Parlamentarische Kontrolle der Regierung war für ihn unter Bedingungen des Parlamentarismus erst einmal zweitrangig. In der parlamentarischen Demokratie war für ihn das Objekt der Kontrolle die Beamtenschaft. Die Bürokratie der Exekutive war für ihn ein ei-

bung und Repräsentation in: *Oscar W. Gabriel / Sabine Kropp* (Hrsg.), *Die EU-Staaten im Vergleich. Strukturen, Prozesse, Politikinhalt*, Wiesbaden 2008, S. 482 – 513, S. 483.

<sup>10</sup> Vgl. insbesondere *Dolf Sternberger*, *Gewaltenteilung und parlamentarische Regierung in Deutschland*, in: *Kurt Kluxen* (Hrsg.), *Parlamentarismus*, Köln / Berlin 1971, S. 324 – 342; *ders.*, *Opposition des Parlaments und parlamentarische Opposition*, in: *Hans-Gerd Schumann* (Hrsg.), *Die Rolle der Opposition in der Bundesrepublik Deutschland*, Darmstadt 1976, S. 66 – 87. Siehe auch *Winfried Steffani*, *Gewaltenteilung im demokratisch-pluralistischen Rechtsstaat*, in: *Heinz Rausch* (Hrsg.), *Zur heutigen Problematik der Gewaltenteilung*, Darmstadt 1969, S. 313 – 352; *Hans-Peter Schneider*, *Gewaltenverschränkung zwischen Parlament und Regierung*, in: *Detlef Merten* (Hrsg.), *Gewaltentrennung im Rechtsstaat. Zum 300. Geburtstag von Charles de Montesquieu*, Berlin 1989, S. 77 – 89; zum Dualismus vgl. *Norbert Gebbrig*, *Parlament – Regierung – Opposition. Dualismus als Voraussetzung für eine parlamentarische Kontrolle der Regierung*, München 1969.

<sup>11</sup> Die im Folgenden beschriebenen demokratietheoretischen Überlegungen *Max Webers* sind in verschiedenen, zum Teil posthum veröffentlichten Schriften niedergelegt; für eine exzellente und systematische Zusammenfassung vgl. *Christian Schwaabe*, *Politische Theorie 2*, Paderborn 2013, S. 95 – 120; sowie noch ausführlicher *ders.*, *Freiheit und Vernunft in der unversöhnten Moderne. Max Webers kritischer Dezisionismus als Herausforderung des politischen Liberalismus*, Paderborn 2002.

gener Machtfaktor, den politisch zu kontrollieren Aufgabe der Regierung sei, die aus dem Parlament hervorgeht. Kontrolle meint hier die politische Richtungsgebung („control“) ebenso wie die Erfolgskontrolle („controlling“) – und in der beginnenden deutschen Demokratie der 1920er Jahre auch die Unterbindung republikfeindlicher Bestrebungen innerhalb der Beamtenschaft.

Diese hier präsentierten Gedanken wurden von *Weber* vor knapp 100 Jahren entwickelt. Wegen seines frühen Todes konnte er sich an der weiteren Debatte nicht beteiligen, aber viele seiner Gedanken finden sich auch in der heutigen deutschen Parlamentarismusforschung wieder.<sup>12</sup>

Nach dem Scheitern der parlamentarischen Demokratie in Deutschland, Italien und vielen anderen Staaten Europas setzten Autoren wie *Joseph Schumpeter*, *Harold Laski*, *John M. Keynes*, *Karl Polanyi* oder *Norman Stamps* die Gedanken *Webers* fort.<sup>13</sup> Ihnen war gemein, dass für sie Politik Entscheiden bedeutete und dass unter Bedingungen einer extrem dynamischen und immer wieder zu massiven Krisen neigenden Marktwirtschaft politisches Entscheiden im Bereich der Wirtschaft-, Finanz- und Sozialpolitik sich nicht auf das Wirken von Marktkräften verlassen dürfe, sondern mehr oder weniger aktiv in die Wirtschaft eingreifen müsse, nicht zuletzt um zu verhindern, dass Millionen von Menschen aufgrund wirtschaftlicher Krisen in tiefe Existenznöte geraten. Aktives Eingreifen und gar Steuern der wirtschaftlichen Entwicklung erfordere aber zusätzliche Entscheidungskompetenzen und Machtbefugnisse für eine Regierung.

Am schärfsten formulierte dieses Anliegen *Joseph Schumpeter*, der argumentierte, dass angesichts der seiner Meinung nach „selbstzerstörerischen Tendenzen des Kapitalismus“ der Staat so stark in das Wirtschaftsleben eingreifen müsse, dass der demokratische Prozess auf reguläre Wahlen beschränkt bleiben sollte.<sup>14</sup> Ansonsten, so *Schumpeter*, werden parlamentarische Demokratien durch autoritäre oder totalitäre Regierungssysteme abgelöst. Auch der britische Ökonom *John M. Keynes* schrieb, dass Demokratien nur dann überleben können, wenn sie dafür sorgen, dass die Menschen infolge der Unwägbarkeiten des marktwirtschaftlichen Systems nicht existenziell bedroht werden.<sup>15</sup>

Parlamentarische Kontrolle der Regierungsarbeit kommt bei diesen Theoretikern so gut wie nicht vor, oder bestenfalls als ein Faktor, der dazu beitragen kann, dass die parlamentarische Demokratie weniger effektiv arbeitet, weil sie die gebotene Handlungsfähigkeit der Regierung unterminiert. Die Weimarer Republik galt als ein Fall, wo das Parlament gegenüber der Regierung zu viele – und letztlich verhängnisvolle – Kontrollkompetenzen besaß.<sup>16</sup> Parlamentarische Debatten und Mitregieren des Parlaments werden begrüßt, aber die Regierung muss in der Lage sein, weitreichende Entscheidungen zu treffen, ohne dass sie dabei vom Parlament behindert werden kann.

12 Vgl. *Eberhard Schütt-Wetschky*, Grundtypen parlamentarischer Demokratie. Klassisch-altliberaler Typ und Gruppentyp, Freiburg / München 1984.

13 Vgl. *Joseph A. Schumpeter*, Kapitalismus und Demokratie, Bern 1950; *John M. Keynes*, The General Theory of Employment, Interest and Money, London 1936; *Carl Polanyi*, The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time, Boston 1944; *Norman Stamps*, Why Democracies Fail?, Notre Dame 1957.

14 *Joseph A. Schumpeter*, a.a.O. (Fn. 13), S. 428.

15 Vgl. *John M. Keynes*, a.a.O. (Fn. 13).

16 Vgl. *Dolf Sternberger*, a.a.O. (Fn. 10), S. 332.

### 1.3. Parlamentarische Konkurrenz als selektive Polyarchie

In der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg und während der Wiederherstellung parlamentarischer Demokratien in den Staaten Westeuropas wurden die Überlegungen aus der realistischen Denkschule in vielen Reformversuchen umgesetzt, insbesondere bei der Gestaltung des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland durch den Parlamentarischen Rat. Ebenso wurde die Rolle des Staates als makroökonomischer und fiskalischer Steuerinstanz für die Marktwirtschaft auf neue Füße gestellt. Überall in Westeuropa galten Staatsintervention und Sozialstaatlichkeit als Voraussetzung für die Bewältigung oder zumindest das Management von wirtschaftlichen und sozialen Krisen.<sup>17</sup> Damit nahmen die Anforderungen an den Staat als Regulierer der Gesellschaft zu und entsprechend die Notwendigkeit, demokratisch legitimierte Entscheidungen unter hohem Zeitdruck und unter Berücksichtigung vieler sachlicher Aspekte und unterschiedlicher politischer Interessen zu treffen. Diese Entwicklung wurde von der realistischen Demokratietheorie zum Anlass genommen, die Kernelemente und das erfolgreiche Funktionieren parlamentarischer Demokratien zu erklären. In diesem Zusammenhang traten vor allem Theoretiker wie *Giovanni Sartori* und *Robert A. Dahl* auf. Auch in die deutsche Parlamentarismusforschung sind diese Überlegungen durch *Ernst Fraenkel* und *Dolf Sternberger* hineingetragen worden.

*Sartori* setzte die Theorie *Schumpeters* fort. Für ihn bestand der Kern westlicher parlamentarischer Demokratien in der geregelten und fairen Konkurrenz zwischen rivalisierenden politischen Parteien. Diese würde die Stärke parlamentarischer Demokratien ausmachen, weil durch sie die Chance relativ groß sei, dass am Ende Politiker in führende Position gerieten, die zwar einerseits ein bestimmtes soziales und politisches Milieu repräsentierten, die aber andererseits wüssten, dass sie sich auch am Gemeinwohl orientieren müssten (selektive Polyarchie). Zwar sei das Gemeinwohl keine objektive Größe, aber, so *Sartori*, die selektive Polyarchie der parlamentarischen Demokratien biete im Vergleich zu anderen Regierungssystemen die relativ gesehen größte Wahrscheinlichkeit, dass Personen in politische Spitzenpositionen gelangen, die ihre politischen Entscheidungen am Gemeinwohl ausrichten und zu diesem Zweck auch Interessen, Präferenzen und Bedürfnisse anderer in Betracht ziehen.<sup>18</sup>

Der amerikanischen Demokratietheoretiker *Robert A. Dahl* und der deutsche Politikwissenschaftler *Ernst Fraenkel* betonten in Abgrenzung zu *Sartori*, dass es für eine effektive und überlebensfähige parlamentarische Demokratie nicht ausreiche, nur auf die Kraft der Wahrscheinlichkeit der glücklichen Führungsauslese einer selektiven Polyarchie zu vertrauen. Genauso wichtig sei es, dass im politischen Prozess – vor allem bei Entscheidungen grundsätzlicher Natur oder wo es um die Re-Allokation von Ressourcen geht – darauf geachtet wird, dass die unterschiedlichen gesellschaftlichen Interessen und Sichtweisen deutlich zum Ausdruck kommen und auch etwa gleichartige Durchsetzungschancen hätten.<sup>19</sup>

In der modernen Parlamentarismusforschung wie in der Governance-Forschung ist der Aspekt der Berücksichtigung unterschiedlicher gesellschaftlicher Interessen und Werte seither von zentraler Bedeutung. Vor allem in der Governance-Forschung wird Politik als kom-

17 Vgl. *Daniel Yergin* / *Joseph Stanislaw*, Staat oder Macht. Die Schlüsselfrage unseres Jahrhunderts, Frankfurt am Main 1998, S. 22 – 58.

18 Vgl. *Giovanni Sartori*, Demokratietheorie, Darmstadt 1997.

19 Vgl. *Robert A. Dahl*, Dilemmas of Pluralist Democracy. Autonomy vs. Control, New Haven 1982; *ders.*, Polyarchy. Participation and Opposition, New Haven 1971; *Ernst Fraenkel*, Deutschland und die westlichen Demokratien, Stuttgart 1968, S. 62 ff.



plexer Entscheidungsprozess unter Einbindung unterschiedlicher Akteure verstanden. Es gilt sach- und wertorientierte Entscheidungen zu treffen, die eine hohe Erfolgswahrscheinlichkeit haben. Diese ist nur zu erreichen auf dem Wege umfassender Abstimmungen unter Einbeziehung aller relevanten sachlichen Aspekte. Parlamente sind Teil dieser Abstimmungsprozesse, aber sie sind nicht der einzige Schauplatz. Dazu gehören auch interministerielle Abstimmungen, Anhörungen von Interessengruppen und Beteiligten, Koalitionsverhandlungen, aber auch die Abstimmung im Rahmen unterschiedlicher Politikebenen (national, europäisch, Länderebene, oder gar Kommunalebene). Einer der Befunde der Governance-Forschung ist, dass im Rahmen derart komplexer Abstimmungs- und Verhandlungsprozesse politische Verantwortlichkeit als Grundelement demokratischer Nachprüfbarkeit (und Kontrolle) immer weniger realisierbar ist.<sup>20</sup>

#### 1.4. Die weitgehende Irrelevanz parlamentarischer Kontrolle in der realistischen Demokratietheorie

Fasst man die Ergebnisse des Überblicks über die Theoriedebatte zusammen, so verbleibt der Eindruck, dass in der realistischen Demokratietheorie parlamentarische Kontrolle weitgehend nicht vorkommt oder als nachrangig beziehungsweise möglicherweise sogar als Gefährdung einer parlamentarischen Demokratie angesehen wird. Im Zentrum der realistischen Demokratietheorie stehen vielmehr zwei grundlegenden Fragen: was macht parlamentarische Regierungssysteme stark? Was gefährdet parlamentarische Regierungssysteme? Zentral für deren Erfolg sei die effektive Regierungsleistung unter Bedingungen einer immer größer und widersprüchlicher werdenden Menge von Ansprüchen und Anforderung an Staat und Politik. Jeder Erfolg bedarf einer Regierung, die zu Entscheidungen und zu Handlungen fähig ist und die zwar die vielen Interessen und relevanten Werteinstellungen berücksichtigen sollte, die aber letztlich alleine die Entscheidung trifft und die sich dabei einer Mehrheit im Parlament sicher sein muss.

Bis in die 1970er Jahre des 20. Jahrhunderts hatte das Thema „parlamentarische Kontrolle“ auch in der bundesdeutschen Parlamentarismusdebatte keinen großen Stellenwert. Offensichtlich begann sich die These *Dolf Sternbergers* durchzusetzen, wonach die Parlamentarische Regierung in der Bundesrepublik Deutschland mit den eingeschränkten Kontrollmöglichkeiten der Opposition die beste Regierungsform sei, bei der sich auch die politische Freiheit am ehesten sicherstellen lasse.<sup>21</sup> In Gesamtdarstellungen zum deutschen Parlamentarismus sowie in Büchern zum Deutschen Bundestag kam das Thema nur selten vor.<sup>22</sup> Auch in Zeitschriftenartikeln fand es wenig Erwähnung. Dort, wo Autoren parla-

20 Vgl. *Fritz W. Scharpf*, Die Politikverflechtungsfälle. Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich, in: PVS, 26. Jg. (1985), H. 4. S. 323 – 356; *Renate Mayntz*, Über Governance. Institutionen und Prozesse politischer Regelung, Frankfurt am Main 2009.

21 Vgl. *Dolf Sternberger*, a.a.O. (Fn. 6).

22 Auffallend ist, wie wenig das Thema Kontrolle von ausländischen Autoren aufgegriffen wurde, vgl. *Gerhard Loewenberg*, Parlamentarismus im politischen System der Bundesrepublik Deutschland, Tübingen 1969; *Lewis Edinger*, Politics in West Germany, Boston / Toronto 1968; *David P. Conradt*, The German Polity, New York 1978. Aber auch unter denjenigen deutschen Autoren, die die Lehren *Sternbergers* und anderer beherzten, kam das Thema parlamentarische Kontrolle bestenfalls am Rande vor, vgl. *Werner Weber*, Spannungen und Kräfte im westdeutschen Verfassungssystem, Stuttgart 1958; *Hans Trossmann*, Der Deutsche Bundestag, Organisation und Ar-

mentarische Kontrolle erwähnten und beschrieben, ging dies in der Regel mit dem Bedauern über die eingeschränkte Wahrnehmung der Kontrollaufgaben durch den Bundestag als Gesamtorgan einher. Dabei fiel auf, dass die Verfasser ein Verfassungsverständnis hatten, welches sich an frühen Phasen des Konstitutionalismus orientierte.<sup>23</sup>

Das änderte sich mit der Fundamentalkritik, die ab Mitte der 1960er Jahre am deutschen Parlamentarismus von der außerparlamentarischen Linken geübt wurde und die rasch Eingang in die politikwissenschaftliche Debatte fand. Der Parlamentarismus der Bundesrepublik Deutschland wurde dabei als scheindemokratisch bezeichnet, oder gar als Instrument der Klassenherrschaft des Bürgertums, welches sich nicht fundamental vom Faschismus unterscheide.<sup>24</sup> In dieser Zeit ist in der deutschen Parlamentarismusforschung eine deutliche Wiederentdeckung der parlamentarischen Kontrolle als Ausweis des demokratischen Charakters parlamentarischer Regierungssysteme zu beobachten.<sup>25</sup> Dies ist in gewisser Weise nachvollziehbar, wollten die betreffenden Autoren doch den Ruf des deutschen Parlamentarismus bewahren, indem auf die vielen Möglichkeiten der parlamentarischen (und somit demokratischen Kontrolle) verwiesen wurde. Leider führte das dazu, dass in der Regel eine Vielzahl von Oppositionsrechten und Informationsrechten als parlamentarische Kontrollrechte bezeichnet und im gleichen Atemzug als unzulänglich und unwirksam hingestellt wurden.<sup>26</sup> Mit dieser Beschreibung parlamentarischer Instrumente und Verfahren als „parlamentarischer Kontrolle“ ging und geht das Risiko einher, dass zur Erklärung von politischen Verlaufsmustern in parlamentarischen Demokratien auf Denkmuster und Schablonen zurückgegriffen wird, die aus der Zeit des Konstitutionalismus stammen und die eine Zentralität von politischen Organen suggerieren, die im heutigen Parteienstaat gar nicht mehr existiert. Damit kann – wie *Eberhard Schütt-Wetschky* argumentierte – dem Parlamentarismus eher geschadet werden.<sup>27</sup>

Am differenziertesten ging *Winfried Steffani* in einem 1989 erschienenen Aufsatz vor.<sup>28</sup> Er versuchte parlamentarische Kontrolle unter Bedingungen des Dualismus in einem parlamen-

beitsweise, Darmstadt 1963; *Heinz Rausch*, Parlament und Regierung, München 1975; *Hans-Joachim Veen*, Opposition im Bundestag, Bonn 1976; vor allem *Dolf Sternberger*, Opposition des Parlaments und parlamentarische Opposition, in: *Hans-Gerd Schumann* (Hrsg.), Die Rolle der Opposition in der Bundesrepublik Deutschland, Darmstadt 1976, S. 66 – 87.

23 Zum Beispiel *Friedrich Schäfer*, Der Bundestag. Eine Darstellung seiner Aufgaben und seiner Arbeitsweise verbunden mit Vorschlägen zur Parlamentsreform, Köln / Opladen 1967, S. 230 – 240; *Theodor Eschenburg*, Staat und Gesellschaft in Deutschland, Stuttgart 1956, S. 607 ff.

24 Vgl. *Jürgen Habermas*, Legitimationsprobleme im modernen Staat, in: *Peter Graf Kielmansegg* (Hrsg.), Legitimationsprobleme politischer Systeme, PVS-Sonderheft 7, Opladen 1976, S. 39 – 61; noch extremer *Reinhard Kühnl*, Formen bürgerlicher Herrschaft. Liberalismus – Faschismus, Reinbek 1971.

25 Ein typisches Beispiel hierfür ist *Klaus von Beyme*, Stichwort „Kontrolle, parlamentarische“, in: *Hans Helmut Röhring / Kurt Sontheimer* (Hrsg.), Handbuch des deutschen Parlamentarismus, München 1970, S. 251 ff.

26 Eine typische Klage ist die über die angebliche Übermacht der Exekutive, gegen die parlamentarische Kontrolle nichts ausrichten könne, vgl. als Beispiel *Klaus von Beyme*, Die parlamentarische Demokratie. Entstehung und Funktionsweise 1789–1999, Opladen 1999, S. 271 – 282. Ähnlich die Argumentation bei *Frank Pilz / Heike Ortwein*, Das politische System Deutschlands, München 1997, S. 181 ff.

27 Vgl. *Eberhard Schütt-Wetschky*, Regierung, Parlament oder Parteien: Wer entscheidet, wer beschließt?, in: ZParl, 36. Jg. (2005), H. 3, S. 489 – 507.

28 Vgl. *Winfried Steffani*, a.a.O. (Fn. 2).



tarischen Regierungssystem zu analysieren, ohne dabei in die Fallstricke vergangener Demokratie Modelle zu geraten. In dem Aufsatz stellt er fest, dass der Bundestag als Gesamtorgan zwar sehr weitgehende Rechte zur Kontrolle der Regierung zur Verfügung hat, diese Rechte würden aber vom Bundestag in der Regel nicht ausgeübt. Die Oppositionsfraktionen nehmen eine andere Art von Kontrolltätigkeit wahr als die Regierungsfaktionen. Während die Oppositionsfraktionen keine Möglichkeiten der Sanktionen haben, müssen sie vor allem versuchen, die Regierung dadurch zu kontrollieren, indem sie diese zur Herausgabe von Informationen und zur Abgabe von Stellungnahmen bewegen, die dann in der politischen Debatte oder im Wahlkampf gegen diese verwendet werden kann. Richtungskontrolle finde somit durch die politische Debatte statt, aber auch eher nur indirekt und mit einem langen zeitlichen Verlauf. Die Mehrheitsfraktionen hätten hingegen alle Möglichkeiten der Kontrolle und der Sanktionen, wenden diese aber nicht an, da sie die von ihnen gewählte und gestützte Regierung nicht gefährden wollen. Zwar würden sie eher im Hintergrund eine Art Kontrolle der Regierungsarbeit vornehmen, nach Außen werde darüber wenig kommuniziert. Zudem würden Regierungsfaktionen aber auch Oppositionsfraktionen immer wieder im Wege von Ausschussarbeit oder von Plenardebatten mitwirkend Einfluss auf die Regierungsarbeit nehmen, was man auch als eine Art von Kontrolle bezeichnen könne (mitwirkende Kontrolle).<sup>29</sup> Für *Steffani* war es daher wichtig, dass der Bundestag (und hier durchaus unterschiedlich gewichtet Mehrheitsfraktionen und Oppositionsfraktionen) Instrumente und Verfahren der Informationsgewinnung, der Informationsverarbeitung, der Informationsbewertung und der abschließenden politischen Stellungnahme besitzen.

Die Analyse von *Steffani* ist klar und nachvollziehbar und trägt den Realitäten des parlamentarischen Regierens Rechnung. Nur bleibt die Frage: Was ist daran wirklich parlamentarische Kontrolle der Regierungstätigkeit? Die von ihm beschriebenen Instrumente, Verfahren und Praktiken stellen eine recht präzise Beschreibung der normalen demokratischen Prozesse dar, die durch kontroverse Debatten und den Streit um die richtigen Lösungen charakterisiert sind und wo die Frage nach der Chancengleichheit zwischen Regierung / Mehrheitsfraktion und Opposition grundsätzlichen Charakter hat, aber nicht notwendigerweise eine Frage der Kontrolle der Regierung darstellt. Auch die viel zitierte „mitwirkende Kontrolle“ ist nichts anderes als eine normale Begleiterscheinung von Demokratie.<sup>30</sup> Alle Theoretiker der Demokratie stimmen darin überein, dass die Besonderheit und Stärke des demokratischen Regierens darin besteht, dass Themen offen und kontrovers diskutiert werden, dass unterschiedliche Sichtweisen gegeneinander abgewogen werden und dass im Laufe dieses offenen Prozesses auch alle Seiten voneinander lernen.

## 2. Wozu parlamentarische Kontrolle?

Ist parlamentarische Kontrolle der Regierung wirklich notwendig? Diese Frage kann und soll man in dieser Radikalität durchaus stellen. Sie muss nicht notwendigerweise negativ beantwortet werden. Wie oben gezeigt wurde, liegt das Grundproblem bei der Befassung mit par-

29 Siehe dazu auch *Wilhelm Kewenig*, Staatsrechtliche Probleme parlamentarischer Mitregierung am Beispiel der Arbeit der Bundestagsausschüsse, Bad Homburg 1970.

30 Zur Kritik an dem Begriff der mitwirkenden Kontrolle vgl. *Thomas Ellwein*, Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 1977, S. 284; *Hans Joachim Berg*, Der Verteidigungsausschuss des Deutschen Bundestages, München 1982, S. 94 f.

lamentarischer Kontrolle darin, dass keine klaren konzeptionellen Vorstellungen davon bestehen, was zu welchem Zweck von wem mit welcher Zielrichtung kontrolliert werden soll und wo die Grenzen der Kontrolle liegen. Es ist auf keinen Fall sinnvoll auf parlamentarische Kontrollinstrumente zu verweisen, die unter Bedingungen des Konstitutionalismus entwickelt worden sind und dann zu beklagen, dass es heute keine effektive Kontrolle der Regierung durch „das Parlament“ gäbe oder dass die Regierung „übermächtig“ geworden sei.

Wenn man versuchen wollte, eine Formel zu finden, unter der parlamentarische Kontrolle unter Bedingungen des heutigen Parlamentarismus theoretisch (wie praktisch) zu begründen wäre, dann müsste dies auf der Basis der heutigen Funktionslogik erfolgreicher parlamentarischer Regierungssysteme geschehen und dabei auch den Blick auf die Gefahr des Scheiterns von Demokratien richten. Ein solcher Versuch müsste sich anhand von fünf Kernfragen bewegen:

- (1) Wer übt die politische Kontrolle über den mächtigen Staatsapparat aus und welche Rolle kommt dabei dem Parlament zu?
- (2) Was bedeutet Gewaltenteilung unter Bedingungen parlamentarischer Regierungssysteme für parlamentarische Kontrolle?
- (3) Welche Rolle kann und soll das Parlament einnehmen beim Schutz der Bürger vor Verwaltungshandeln, welches tief in Grundrechte eingreift oder als Berufungsinstanz gegen mutmaßliche Behördenwillkür oder Fehler?
- (4) Welche Rolle kann und soll das Parlament (oder Teile des Parlaments) spielen bei der Verhinderung oder Korrektur politischer Fehler oder Fehlsteuerungen seitens der Regierung?
- (5) Inwieweit hat das Parlament noch die Kontrolle über den politischen Prozess?

Diese Fragen sollen im Folgenden angeschnitten werden. Diese Überlegungen dienen der Eröffnung einer Debatte über Sinn und Zweck parlamentarischer Kontrolle unter den heutigen Bedingungen des Parlamentarismus.

## 2.1. Politische Kontrolle über den Staatsapparat und die Bürokratie

Der Staatsapparat ist in einem Land wie der Bundesrepublik Deutschland ein mächtiges Instrument, das notwendig ist, um politische Ziele umzusetzen und die freiheitlich demokratische Ordnung zu bewahren. Dessen politische Kontrolle durch demokratisch gewählte Institutionen macht den Wesenskern des demokratischen Regierungssystems aus. Für parlamentarische Demokratien ist es konstitutiv, dass die politische Kontrolle (im Sinne der effektiven Leitung der Ministerien und Ämter und deren Koordination) durch ein vom Parlament gewähltes Kabinett vorgenommen wird, das dafür der Wahlbevölkerung rechenschaftspflichtig ist. Das unterscheidet repräsentative demokratische und vor allem freiheitliche Regierungssysteme von autoritären Regierungssystemen, in denen entweder eine Partei, das Militär, Familienclans oder korrupte Machtvertikalen die Kontrolle über den Staat ausüben.

Entscheidend ist dabei nicht, ob das Parlament oder Teile davon an der politischen Kontrolle über die Exekutive teilhaben, sondern konstitutiv für das parlamentarische Regierungssystem ist, dass die Politik des (den Staatsapparat kontrollierenden) Kabinetts im Parlament und in der Öffentlichkeit kontrovers diskutiert wird und dass die Zusammensetzung des Kabinetts durch reguläre und freie Parlamentswahlen veränderbar ist. Voraussetzung für die politische Kontrolle des Staatsapparates ist, dass das Kabinett (die Regierung) einen Teil des Parlaments (in der Regel die Mehrheitsfraktionen) an ihrer Arbeit teilhaben lassen,

denn bestimmte Entscheidungen trifft das Parlament und nicht das Kabinett (beziehungsweise die Regierung). Dazu gehören Gesetzgebung und die Feststellung des Haushalts. Die Regierung ist zudem gut beraten die Oppositionsfraktionen in die Verantwortung mit einzubeziehen, wenn es um Regelungen gibt, die auch einen Regierungswechsel überdauern sollten. Letzteres betrifft insbesondere die Außen- und Sicherheitspolitik sowie die Europapolitik, weil ein Höchstmaß an Gemeinsamkeiten internationale Handlungsfähigkeit bedeutet. Dies gilt besonders bei Auslandseinsätzen der Bundeswehr.<sup>31</sup>

## 2.2. Parlamentarische Kontrolle und Gewaltenteilung

Entsprechend muss auch das Thema „Gewaltenteilung“ angegangen werden. Mit dem Übergang zum Parlamentarismus entfällt die Notwendigkeit der klassischen Gewaltenteilung, da das vom Parlament gewählte Kabinett die Kontrolle über die Exekutive (im Sinne der Fähigkeit, dieser etwas anzuordnen und auch den Vollzug nachzuprüfen) übernimmt.<sup>32</sup> Ansonsten gibt es eine Funktions- und Arbeitsteilung zwischen Regierung und Parlament, durch die Akte der Gesetzgebung meist nach Vorschlag der Regierung durch das Parlament erfolgen – wo die Regierung in der Regel eine Mehrheit hinter sich weiß – und wo parlamentarische Debatten und Ausschusssitzungen den Resonanzboden dafür abgeben, ob Initiativen der Regierung Erfolgchancen haben oder nicht. In diesem Kontext ist unter dem Aspekt der Gewaltenteilung eine parlamentarische Regierungskontrolle nach dem Muster des Konstitutionalismus oder auch des präsidentiellen Regierungssystems überflüssig geworden, die auf sanktionsfähigen Instrumenten der Kontrolle aufbaut.

Unter dem Gesichtspunkt der Gewaltenteilung muss aber darauf geachtet werden, dass der Zustand der legitimen „Diktatur auf Zeit“ einer politischen Partei (oder einer Koalition) infolge mangelnder Chancengleichheit nicht zu einem dauerhaften Zustand wird. Daher ist es wichtig, dass die Opposition in einem Parlament über Instrumente verfügt, die ein Höchstmaß an Chancengleichheit herstellen, ohne dass dadurch die prinzipielle Handlungsfähigkeit der Regierung beeinträchtigt wird. Die entsprechenden Instrumente (Auskunftsrechte, Interpellation, das Recht zur Einberufung von Untersuchungsausschüssen, die Möglichkeit der Akteneinsicht und der freien Rede im Bundestag, Rechte, von denen vor allem Minderheiten im Parlament profitieren) werden in der wissenschaftlichen und rechtspolitischen Diskussion sowie in Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts als Instrumente „parlamentarischer Kontrolle“ gewürdigt.<sup>33</sup> Das kann man so sehen, aber in der Sache geht es lediglich um gleiche Chancen im politischen Wettstreit und um die Wahrung des Gleichgewichts zwischen Opposition und Mehrheitsfraktion. Die Chancengleichheit steht aber immer in Konkurrenz zur Handlungsfähigkeit der Regierung und der sie tragenden Mehrheit, denn diese haben das Mandat der Wähler, das die Kontrolle über den Staatsapparat einschließt. Das Bundesverfassungsgericht hat in diesem Zusammenhang völ-

31 Vgl. *Günther Patz*, Parlamentarische Kontrolle der Außenpolitik. Fallstudien zur politischen Bedeutung des Auswärtigen Ausschusses des Bundestages, Meisenheim am Glan 1976; *Philipp Scherrer*, Das Parlament und sein Heer. Das Parlamentsbeteiligungsgesetz, Berlin 2010.

32 Vgl. *Dolf Sternberger*, a.a.O. (Fn. 10).

33 Einen sehr guten Überblick über die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in dieser Sache bietet *Jelena von Achenbach*, Parlamentarische Informationsrechte und Gewaltenteilung in der neueren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, in: ZParl, 48. Jg. (2017), H. 3, S. 491 – 515.

lig zu Recht betont, dass die von ihm so genannten „parlamentarischen Kontrollrechte“ nicht so weit gehen dürfen, dass sie die Regierungsfunktionen gefährden.<sup>34</sup>

Entscheidend für die Gewaltenteilung ist nicht, ob und wie weit das Parlament oder gar nur die Oppositionsfractionen die Politik der Regierung korrigieren können. Zur Gewaltenteilung gehört vielmehr alles, was die politische Freiheit gewährleistet, das heißt alle Barrieren, die gegen die Konzentration von zu viel Macht in einer Hand wirken.<sup>35</sup> In einem parlamentarischen Regierungssystem gehört dazu nicht nur die Chancengleichheit der Opposition, sondern auch die Unabhängigkeit der Justiz (insbesondere der Verfassungsgerichtsbarkeit), der Föderalismus sowie auch die Barrieren bei der Zusammenarbeit der mit Sicherheit befassten Behörden.

Im Sinne der Freiheitswahrung muss Gewaltenteilung auch so verstanden werden, dass die im gegenwärtigen Parlamentarismus angelegte „Diktatur auf Zeit“ der Mehrheitsfraktionen nicht durch manipulative Maßnahmen zu einem Dauerzustand wird. Das Hauptproblem der Gewaltenteilung (und damit die Hauptherausforderung für die freiheitliche Verfassung) liegt im heutigen Parlamentarismus in dem Versuch der Machtusurpation durch manipulative Verstärkung der Mehrheitsverhältnisse. Diesen Prozess erleben wir derzeit in mehreren Ländern Europas (am schlimmsten in der Türkei, gefolgt von Ungarn und Polen mit Rumänien als dem nächsten Kandidaten). In der Regel findet die Machtusurpation durch Manipulationen am Wahlrecht und dem Wahlverfahren statt und setzt sich mit der Zerstörung der Unabhängigkeit der Justiz, dem Missbrauch der Machtinstitutionen (Polizei, Nachrichtendienste), der massiven Benachteiligung von Oppositionsparteien und -politikern sowie von unabhängigen Medien durch staatliche Organe und durch die Besetzung aller wichtigen Positionen in Staat, öffentlichem Dienst und Medien durch Anhänger der Mehrheitsparteien fort. Machtusurpation findet ihren Niederschlag im Niedergang der Freiheit sowie in der Selbstbereicherung der durch sie bevorzugten Parteimitglieder und in massiver Korruption.

Die Bundesrepublik Deutschland hat durch das Grundgesetz eine Vielzahl von Hürden gegen eine derartige Machtusurpation aufgebaut. Es wäre dennoch ratsam, im Wege einer umfassenden Prüfung dieser verfassungsrechtlichen Hürden etwa durch eine Enquete-Kommission des Bundestages vor dem Hintergrund der Erfahrungen mit den oben genannten gescheiterten parlamentarischen Demokratien zu überprüfen, ob unsere verfassungsrechtlichen Hürden noch ausreichend sind.

### 2.3. Schutz der Bürger vor Willkürmaßnahmen der staatlichen Verwaltung

Für die Gründungsväter der amerikanischen Verfassung ebenso wie für die Mitglieder des Parlamentarischen Rates hatte der Schutz der Bürger vor staatlicher Übermacht, vor Willkürakten und vor Fehlern der Verwaltung einen hohen Stellenwert. Zur Gewährleistung dieses Schutzes ist in erster Linie die Rechtsprechung (die Verwaltungsgerichtsbarkeit) zuständig. Es hat sich aber als sinnvoll und auch als praktikabel erwiesen, dass in vielen Fällen parlamentarische Gremien einen subsidiären Rechtsschutz ausüben, indem sie von Bürgern direkt angesprochen werden können und Handlungen der Verwaltung sehr genau untersu-

34 BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 21. Oktober 2014, 2 BvE 5/11, abgedruckt in: BVerfGE 137, S. 185 – 273, Zitat auf Seite 250; zur Kritik vgl. *Jelena von Achenbach*, a.a.O. (Fn. 33).

35 Vgl. hierzu *Winfried Steffani*, Gewaltenteilung im demokratisch-pluralistischen Rechtsstaat, in: *Heinz Rausch* (Hrsg.), Zur heutigen Problematik der Gewaltenteilung, Darmstadt 1969, S. 313 – 352.

chen oder sogar in deren aktive Arbeit mit einbezogen werden. Das gilt insbesondere für jene Fälle, wo Strafverfolgungsbehörden oder Nachrichtendienste in die persönliche Freiheit von Bürgern eingreifen, etwa wenn es um Eingriffe in das Grundrecht auf Unverletzlichkeit der Wohnung, in das Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis sowie in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung geht.

Diese Art parlamentarischer Kontrolle ist wichtig, denn sie trägt mehr oder weniger direkt zum Schutz der Bürger vor dem Einsatz staatlicher Instrumente gegen sie bei und sollte ein wesentlicher Baustein unseres parlamentarischen Systems bleiben, denn der Staat greift in mehr und mehr Lebensbereiche ein. Mittlerweile sind in Bund und Ländern eine Reihe von Einrichtungen geschaffen worden, mit denen Parlamente die Möglichkeit von direkten Eingaben und Beschwerden für Bürger schaffen, die besonders davon abhängen, dass ihnen gegenüber im Verwaltungshandeln Recht und Gesetz eingehalten werden. Dies gilt für den Wehrbeauftragten ebenso wie die in manchen Landtagen existierenden Sozialbeauftragten. Auch die Beauftragten für Datenschutz gehören in diese Kategorie. In allen diesen Fällen treten der Bundestag oder die Landesparlamente als Sachwalter der Bürgerinteressen gegenüber einer staatlichen Exekutive auf, die sehr machtvoll ist. Hier handelt es sich um eine echte Kontrollfunktion des Parlamentes als Ganzes, die eine unvermeidliche Folge der zunehmenden Staatsaufgaben und der wachsenden Macht des Staates ist und bei der man davon ausgehen sollte, dass es in der Regel um Probleme geht, bei denen nicht gleich der Dualismus zwischen Mehrheit und Opposition aufbricht.

#### 2.4. Die Verhinderung oder Korrektur von Fehlern durch das Parlament

Eine wichtige Aufgabe für parlamentarische Kontrolle sollte die Verhinderung von Fehlern oder Fehlsteuerung seitens der Regierung sein. Eine umfassende Kontrolle der Regierungsarbeit im Sinn einer ständigen Suche nach Fehlern durch ein Parlament ist in einem parlamentarischen Regierungssystem aber nicht möglich ist. Dazu ist das gesamte Feld der Regierungspolitik zu umfangreich und zu komplex.

Daher kann in parlamentarischen Regierungssystemen von der Opposition (aber auch von den Mehrheitsfraktionen) lediglich durch das Einbringen von Argumenten und Sachverhalten versucht werden, mutmaßliche Fehler der Regierungsarbeit (sei es im Verwaltungshandeln, im fiskalischen Handeln, in der Gesetzgebungsvorbereitung oder in der Außen- und Sicherheitspolitik) zu diskutieren und die Regierung zum Einlenken zu bewegen. Manchmal klappt es, dass eine Oppositionsfraktion auf diese Weise die Regierung dazu veranlasst, bisherige Positionen als fehlerhaft anzusehen und ihre Politik zu ändern. In vielen Fällen bleiben aber die Einschätzungen darüber strittig, ob die Politik der Regierung fehlerhaft ist oder nicht. Wirkliche Fehler werden zudem ohnehin erst im Nachhinein erkannt. Diese objektiv er-messen und dann korrigieren zu wollen, ist für ein Parlament schwierig, weil auch hier die unterschiedlichen Interessen und Bewertungsmaßstäbe fort dauern. Von parlamentarischer Fehlerkontrolle kann man lediglich in zwei Arten von Fällen sprechen:

- Wenn eine Fraktion erfolgreich gegen ein Gesetz oder eine sonstige Handlung der Regierung vor dem Bundesverfassungsgericht geklagt hat.<sup>36</sup>

36 Zur Thematik vgl. *Klaus Stüwe*, Die Opposition im Bundestag und das Bundesverfassungsgericht. Das verfassungsgerichtliche Verfahren als Kontrollinstrument der parlamentarischen Minderheit, Baden-Baden 1997.

- Wenn es zu einer schweren Panne gekommen ist und ein Untersuchungsausschuss die Ursachen dieser Pannen herausfinden soll, an dem alle Fraktionen konstruktiv mitwirken.

## 2.5. Parlamentarische Kontrolle als Kontrolle über den politischen Prozess

Der vielleicht wichtigste Aspekt der Diskussion über parlamentarische Kontrolle kommt in der politikwissenschaftlichen wie in der juristischen Debatte bestenfalls am Rande vor: Es ist die Frage nach der Kontrolle des Parlaments über den politischen Prozess. Die Relevanz dieses Thema wird deutlich, wenn man sich die zweite, die dritte und die vierte Parlamentsfunktion *Bagehots* noch einmal vor Augen führt. Für ihn war das Parlament der Ort, in dem die Anliegen der Gesellschaft (auch und gerade in ihrer Vielfalt) zum Ausdruck gebracht werden und wo die Agenda der Politik gesetzt wird (expressive function). Gleichzeitig werden durch die institutionalisierte und geregelte Form der Debatte diese Anliegen gebündelt und in einer Weise an die Bevölkerung gespiegelt wird, dass der politische Prozess damit zivilisiert wird (teaching function), und wo aus diesen Debatten Impulse erwachsen für die konkrete Arbeit der Regierung (informing function).

Dieser Dreiklang ist in heutigen parlamentarischen Regierungssystemen ebenso wie in dem präsidentiellen der USA immer weniger die Realität. Agenda-Setting und Agenda-Framing finden durch landesweit operierende Medien statt, die in Deutschland vor allem im öffentlich-rechtlichen Bereich sowie bei den großen Printmedien zu finden sind, und die sich als direkte Ansprechpartner und Impulsgeber der Regierung verstehen.<sup>37</sup> Es ist keinesfalls alles schlecht, was aus den Medien kommt, aber der Bundestag (beziehungsweise auch die Landesparlamente) verlieren in diesem Zusammenhang ihre Funktion als Transmissionsriemen zwischen der Bevölkerung und der Politik.

Diese angemessene Rolle der Massenmedien als Surrogat-Souverän führt in der Konsequenz zu Gegenbewegungen und vor allem zu einer stärkeren Nutzung alternativer Medien für die politische Kommunikation. Die Folgen sind eine zunehmende Sprach- und Kommunikationsunfähigkeit zwischen unterschiedlichen Meinungsmilieus und politischen Denkrichtungen und Ideologien und damit eine Radikalisierung und Unversöhnlichkeit der politischen Debatten. Dabei geht vor allem all das verloren, was zu einem funktionierenden Parlamentarismus gehört: die Suche nach einem möglichst gemeinsamen Verständnis von der Natur politischer Probleme und Anliegen (auch die gemeinsame Suche nach Wahrheit) und der geregelte und zivilisierte Prozess der Auseinandersetzung zwischen unterschiedlichen Ansichten und Einsichten.

Von daher erscheint es wenig Sinn zu machen, die Kontrolle der Regierung durch die Parlamente verbessern zu wollen, vielmehr kommt es darauf an, die Kontrolle der Parlamente über politische Prozesse zurück zu gewinnen.

Es stellt sich in diesem Zusammenhang die Frage, ob ein Parlament wie der Bundestag sich nicht wieder stärker als Redeparlament und Ort der Beratung über grundlegende Herausforderungen und Probleme (auch unabhängig von laufenden Gesetzgebungsvorhaben)

37 Vgl. *Ulrich Sarcinelli*, Parteien und Politikvermittlung. Von den Parteien- zur Mediendemokratie?, in: *ders.* (Hrsg.), Politikvermittlung und Demokratie in der Mediengesellschaft, Opladen 1998, S. 273 – 296; *Heinrich Oberreuter*, Parlamentarismus in der Talkshow-Gesellschaft: Wichtiger und Wichtiges tun, in: *ZParl.* 36. Jg. (2005) H. 3, S. 508 – 516.



versteht und sich entsprechend aufstellt. Auch wäre zu prüfen, ob sich Parlamente Kanäle schaffen sollten, die Informationen aus gesellschaftlichen Bereichen für die Politik zugänglich machen, die ansonsten im Schatten der Dominanz der großen Medien stehen.

### 3. Fazit: Parlamentarische Kontrolle realistisch verstehen

Parlamentarische Kontrolle ist keinesfalls überflüssig, aber die rechtspolitische Debatte in Deutschland leidet darunter, dass ihr eine theoretisch untermauerte Vorstellung dessen fehlt, was „parlamentarische Kontrolle“ unter Bedingungen eines parlamentarischen Regierungssystems leisten und bewirken soll. Die vorherrschende Debatte ist immer noch durch Rückgriffe auf Parlamentarismus-Modelle gekennzeichnet, die am Konstitutionalismus orientiert sind. Dabei werden heute viele Instrumente und Verfahren des parlamentarischen Alltags zu Unrecht der Rubrik „parlamentarische Kontrolle“ zugeordnet. Ein Blick auf die sozialwissenschaftliche, empirisch vorgehende Demokratietheorie und Regierungslehre lässt erkennen, dass parlamentarische Kontrolle der Regierung keinesfalls Kernfunktion einer parlamentarischen Demokratie ist, sondern eher eine nachrangige Funktion darstellt und sich hauptsächlich auf subsidäre Formen der Kontrolle der Bürokratie und auf eine eher indirekt wirkende Richtungskontrolle reduziert, die ohnehin Teil des politischen Prozesses in einer Demokratie ist. Die Debatte über Sinn und Zweck parlamentarischer Kontrolle in repräsentativen parlamentarischen Regierungssystemen sollte sich daher auf fünf Gesichtspunkte konzentrieren:

- (1) Unter dem Gesichtspunkt der *politischen Kontrolle der Staatsbürokratie* ist entscheidend, dass die politische Leitung der Ministerien und der sonstigen Ämter durch ein vom Parlament gewähltes Kabinett vorgenommen wird, das mit großen Machtbefugnissen ausgestattet ist und letztlich der Wahlbevölkerung auf dem Wege über Parlamentswahlen rechenschaftspflichtig ist.
- (2) Unter dem Gesichtspunkt der *Gewaltenteilung* muss darauf geachtet werden, dass der Zustand der legitimen „Diktatur auf Zeit“ einer politischen Partei (oder einer Koalition) infolge mangelnder Chancengleichheit nicht zu einem dauerhaften Zustand wird oder gar in eine Machtusurpation ausartet.
- (3) Unter dem Gesichtspunkt der *Wahrung der Freiheit der Bürger vor staatlicher Willkür* (sei es im Verwaltungshandeln, sei es im Umgang der Regierung mit ihren Beamten) spielen Parlamente eine wichtige Rolle als Kontrollinstanz. Dies gilt für Verwaltungshandeln, das tief in Grundrechte eingreift (beispielsweise Abhören) oder aber existenzielle Bedeutung für Bürger oder Angehörige des Öffentlichen Dienstes hat.
- (4) Unter dem Gesichtspunkt der *Korrektur von Fehlern der Regierungspolitik* ist entscheidend, dass parlamentarische Oppositionsfractionen die Möglichkeit haben, im Wege einer abstrakten Normenkontrollklage oder auch im Wege einer Organklage die Politik der Regierung einer Prüfung durch das Verfassungsgericht zu unterziehen. Ansonsten spielt der parlamentarische Prozess der Erörterung von Regierungspolitik eine wichtige Rolle bei der Korrektur von Fehlern.
- (5) Unter dem *Gesichtspunkt der Zentralität des Parlaments* als wichtigster, weil direkt gewählter Institution der repräsentativen Demokratie ist es entscheidend, dass das Parlament die Kontrolle über politische Prozesse nicht verliert. Das betrifft insbesondere Agenda-Setting und Agenda-Framing. Der Begriff der parlamentarischen Kontrolle bekommt somit eine viel weitergehende Bedeutung.