

MARTIN MORLOK

Die Kontrollfunktion des Parlaments – Verfassungsrechtliche Grundlagen im Geflecht der Gewaltenteilung*

I. Einführung

„Das parlamentarische Regierungssystem wird grundlegend durch die Kontrollfunktion des Parlaments geprägt. Der Grundsatz der Gewaltenteilung, der zu den tragenden Organisationsprinzipien des Grundgesetzes gehört ..., gebietet gerade im Hinblick auf die starke Stellung der Regierung ... eine Auslegung des Grundgesetzes dahin, dass parlamentarische Kontrolle *wirksam* sein kann.“¹

Mit diesem deutlichen Wort des Bundesverfassungsgerichts kontrastiert die gegenwärtige Wirklichkeit im Bundestag:² Parlamentarische Kontrolle findet kaum oder gar nicht statt. Dies gilt jedenfalls im Hinblick auf eigens institutionalisierte Kontrollorgane. Die Ausschüsse, in denen die fachlich akzentuierte Kontrolle stattfindet, sind noch nicht konstituiert, mit Ausnahme des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung, des Petitionsausschusses und des verfassungsrechtlich zweifelhaften sogenannten Hauptausschusses, dem sämtliche anderen Aufgaben anvertraut worden sind. Nicht installiert sind die vom Grundgesetz geforderten Ausschüsse für Angelegenheiten der Europäischen Union (Art. 45), für auswärtige Angelegenheiten und für Verteidigung (Art. 45 a Abs. 1) und auch nicht das parlamentarische Gremium zur Kontrolle der nachrichtendienstlichen Tätigkeit des Bundes gemäß Art. 45 b.

Aber auch darüber hinaus fehlt es an wesentlichen Kontrollmöglichkeiten. Das schärfste Schwert parlamentarischer Kontrolle, das Misstrauensvotum, ist gegenüber einer nur geschäftsführenden Regierung nicht handhabbar. Das für den Normalbetrieb wichtigste Kontrollinstrument, ein Untersuchungsausschuss, kann gegenwärtig im Alleingang nur durch diejenige Fraktion erzwungen werden, die

* Der Beitrag bezieht sich auf die Lage zur Zeit der Bitburger Gespräche im Januar 2018.

¹ Siehe BVerfGE 67, 100 (130); s. a. BVerfGE 137, 185 (231).

² Rechtsgrundlagen parlamentarischer Kontrolle werden in diesem Beitrag am Beispiel des Bundestages benannt.

auch die Bundeskanzlerin stellt: Nicht gerade die typische Lage, um eine Fraktion auf einen Untersuchungsausschuss drängen zu lassen.

Die dafür ins Feld geführte Begründung, nämlich mit der Ausschussbildung zu warten, bis der Zuschnitt der Ministerien feststeht, überzeugt nicht. Zwar mag es sein, dass die Verteilung des Personals der Fraktionen auf die verschiedenen Ausschüsse und die verschiedenen zu vergebenden Funktionen für den Fall des Eintritts einer Fraktion in eine Regierungskoalition von den in der Regierung zu besetzenden Positionen abhängt. Dies stellt aber keinen zwingenden Grund dar, die Pflichtausschüsse nicht zu besetzen, gegebenenfalls ist nach der Regierungsbildung über die Verwendung der Fraktionsmitglieder neu zu entscheiden.

Im Folgenden möchte ich mich aber nicht mit dem gegenwärtigen verfassungswidrigen Zustand beschäftigen – in der Hoffnung, er möge bald zu Ende gehen – und mich den verfassungstheoretischen Grundlagen einer der Kernfunktionen des Parlaments zuwenden (II.).

Danach geht es um Begriff, Maßstäbe, Träger und Instrumente der Kontrolle (III.). Das Verhältnis parlamentarischer Kontrolle zu den anderen Gewalten wird im Anschluss in den Blick genommen (IV.), ehe einige Einzelaspekte angesprochen werden (V.).

II. Verfassungstheoretische Grundlagen parlamentarischer Kontrolle

1. Grundlagen

Unter der Geltung der Volkssouveränität ist das Volk die Legitimationsgrundlage aller staatlichen Gewalt. Die Legitimation, bindende Entscheidungen zu treffen, wird durch die Wahl der Volksvertretung vermittelt und von dieser teils selbst wahrgenommen, teils an andere Organe weitergegeben. Weil die Ausübung staatlicher Gewalt aber eine vom Volk abgeleitete ist, steht sie unter der Kontrolle und unter der Sanktionsdrohung des Volkes. Damit besteht ein Gleichauf von Legitimation und Kontrollunterworfenheit staatlicher Tätigkeit. Soweit Staatstätigkeit legitimiert ist – und dies sollte sie immer sein – soweit ist sie auch kontrollunterworfen. Die konkreten Formen dieser Kontrollunterworfenheit mögen dann differieren.

Also: Nicht nur die Legitimation wird im repräsentativen System der Volksvertretung überantwortet, sondern auch die Kontrollaufgaben. Auch diese werden für das Volk wahrgenommen. Parlamentarische Kontrolle ist eine Erscheinungsform der Volkssouveränität. In der Begrifflichkeit der Prinzipal/Vertreter-Theorie: Das Volk ist der Geschäftsherr, der seinen Auftragnehmern, also Abgeordneten und Angehörigen der Exekutive, bestimmte Aufgaben zur Erfüllung überträgt. Er gibt diese Aufgaben aus der Hand, der Auftragnehmer hat insofern mit dem römisch-rechtlichen und auch sprechenden Ausdruck ein „Mandat“. Von der ursprünglichen

chen Wortbedeutung her³, also etwas in die Hand Gegebenes. Unsere klassische Terminologie enthält also durchaus bereits den Kerngedanken der Prinzipal/Vertreter-Theorie: Zur Erfüllung wird eine Aufgabe an andere delegiert, die letzte Bestimmungsmacht behält aber der Geschäftsherr, vor allem aber auch die *Kontrolle* darüber, wie der Auftrag ausgeführt wird. Der Auftragsgedanke ist engstens mit der Kontrollbefugnis verknüpft. Wer die Begrifflichkeit von Prinzipal und Vertreter nicht mag, der mag gut Deutsch von „Herr und Knecht“ sprechen.

2. Parlamentarisches Regierungssystem

Mit der Durchsetzung eines parlamentarischen Regierungssystems hat dieser Legitimations- und Kontrollzusammenhang einerseits stärkere Konturen gewonnen, andererseits eine wesentliche Veränderung erfahren. Eine parlamentarische Regierung wird aus dem Parlament heraus konstituiert, jedenfalls arbeitet sie unter der Drohung der Abwahl durch dieses. Damit einher geht die inhaltliche Bestimmung, jedenfalls deutliche Beeinflussung der Regierungspolitik durch das Parlament. Wenn aber die Regierungspolitik selbst vom Parlament bestimmt wird, so wird der alte Dualismus zwischen dem Parlament als Ganzem und der (monarchisch bestimmten) Regierung ersetzt durch den *anderen Dualismus* zwischen parlamentarischer Mehrheitsgruppierung und parlamentarischer Minderheit. Dieser Gegensatz prägt die parlamentarische Arbeit und ist auch wesentlich für die Wahrnehmung der Kontrollaufgaben. Kontrolle durch die Mehrheit und Kontrolle durch die Minderheit verfolgen je andere Ziele, verfügen auf Mehrheitsseite auch über andere Mittel und setzen die Kontrollinstrumente anders ein. Mehrheitskontrolle und Minderheitskontrolle differenzieren sich aus.

3. Parlamentarische Kontrolle und Gewaltenteilung

Das Parlament ist nicht das einzige Staatsorgan. Die Wahrnehmung seiner Kompetenzen ist deswegen abzustimmen mit den Aufgaben und Kompetenzen der anderen Staatsorgane, die gleichfalls befähigt sein sollen, ihre besonderen Aufgaben gut zu erfüllen. Daraus können sich Einschränkungen und Grenzen der Kontrollmöglichkeiten parlamentarischer Akteure ergeben.

Allerdings darf die Gewaltenteilung nicht als abstraktes Dogma einschränkend an die parlamentarischen Kontrollbefugnisse herangetragen werden. Die Gewaltenteilung gilt in der Form, in der sie das Grundgesetz verwirklicht hat.⁴ Das ist aber in der Form einer parlamentarischen Regierung geschehen. Die Regierung ist vom Vertrauen des Parlaments abhängig und Vertrauen setzt Kontrollmöglichkei-

³ Von lat. manus: Hand und dare: geben.

⁴ Dazu immer noch wichtig *K. Hesse*, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. Auflage 1995, Rn. 47 ff., hier bes. 48.

ten darüber voraus, dass die Handlungsmöglichkeiten nicht missbraucht, das Vertrauen nicht ausgenutzt wird. Von daher begründet sich eine *Vermutung der Zulässigkeit parlamentarischer Kontrolle*. Das bedeutet praktisch: Einschränkungen des Kontrollzugriffs sind rechtfertigungsbedürftig!

Ich darf hier nochmals an das eingangs erwähnte Zitat aus der Flick-Untersuchungsausschuss-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts erinnern, wonach parlamentarische Regierungssysteme grundlegend durch die Kontrollfunktion des Parlaments geprägt sind. Dies hat im Grundgesetz auch deutlichen Ausdruck gefunden. Auf Verfassungsebene selbst sind mit dem Zitierrecht (Art. 43 Abs. 1 GG), dem Instrument des Untersuchungsausschusses (Art. 44 GG) und mit den bereits erwähnten Ausschüssen für Angelegenheiten der Europäischen Union, für auswärtige Angelegenheiten, für Verteidigung und für die Kontrolle der Nachrichtendienste (Art. 45 b), aber auch mit dem Petitionsausschuss (Art. 45 c GG) auf Verfassungsebene ausdrücklich Kontrollorgane installiert worden. Für die Finanzkontrolle ist auf die Rechnungslegungspflicht des Finanzministers nach Art. 114 GG hinzuweisen.

Daneben hat das Grundgesetz auch Hilfsorgane der Kontrolle durch das Parlament eingeführt, so den Wehrbeauftragten (Art. 45 b GG) und auch die Aufgabe des Rechnungshofes mit der Kontrollaufgabe des Bundestages verknüpft (Art. 114 Abs. 2 Satz 2 GG).

Das alles schließt nicht aus, dass zur ordentlichen Funktionserfüllung anderer Staatsorgane die Kontrollmöglichkeiten des Parlaments modifiziert oder gar beschränkt werden, dies ist aber die begründungsbedürftige Ausnahme. Für die Verflechtung im Mehrebenensystem ist schließlich auf Art. 12 EUV zu verweisen, wo die kontrollierende und mitsteuernde Wirkung der nationalen Parlamente formuliert ist. Auch das europäische Verfassungsrecht bekennt sich also zur Kontrollaufgabe des nationalen Parlaments in dem Bereich, der für die Europäische Union einschlägig ist.

4. Parlamentarische Kontrolle zielt auf Öffentlichkeit

Weil parlamentarische Kontrolle in Vertretung des Volkes ausgeübt wird, muss sie auf Öffentlichkeit ihrer Tätigkeit wie ihrer Resultate zielen. In der politischen Wirklichkeit wird dementsprechend parlamentarische Kontrolle durchaus so ausgeübt, dass sie auch öffentlichkeitswirksam ist; das umfasst auch Zuspitzung von Urteilen und Einseitigkeiten der Bewertung der Kontrollergebnisse. Letztlich zielt die parlamentarische Kontrolle darauf, dass sich die Bürger eine Vorstellung vom Handeln der Regierung machen können und ihre politischen Entscheidungen daran orientieren können. Deswegen hat parlamentarische Kontrolle auch nach den Zielen und den Gründen des Regierungshandelns zu fragen. Dieses muss sich vor der Öffentlichkeit rechtfertigen. Dieser Mechanismus baut darauf, dass zwar vieles planbar, manches machbar, aber nicht alles öffentlich darstellbar ist. Parlamentari-

sche Kontrolle darf deswegen auch nach den Gründen für bestimmte Entscheidungen fragen.

Weil unter der Existenz rechtlicher Kontrollmöglichkeiten mit Kontrolle gerechnet werden muss, üben diese Kontrollinstrumente eine *Vorwirkung* aus, die durchaus disziplinierend wirkt. Weil eben mit kritischen Nachfragen, mit öffentlichen Diskussionen, gar mit der Vernehmung von Zeugen und der Heranziehung von Akten zu rechnen ist, erlegen sich die Regierenden, so der erhoffte Funktionsmodus, selbst Schranken auf. Kontrolle soll also antizipiert werden.

III. Begriff, Maßstäbe, Träger und Instrumente parlamentarischer Kontrolle

1. Der Begriff⁵ der Kontrolle

Was meint „Kontrolle“? Der Begriff oszilliert zwischen zwei Eckpunkten, die eine einigermaßen klar umrissene Bedeutung haben.

a) Der gebräuchlichste Kontrollbegriff lässt sich etymologisch gut erklären von „contre rôle“; Kontrolle bedeutet demnach eine Art Gegenbuchhaltung. Diese Kontrolle will feststellen, ob ordnungsgemäß gearbeitet worden ist, sie stellt einen Soll/Ist-Vergleich an. Dieser Modus der Kontrolle setzt die Unabhängigkeit der Kontrolleure vom Kontrollierten voraus, diese Art von Kontrolle greift ex post. Sie lässt den kontrollierten Gegenstand unverändert, hofft allenfalls, dass durch die Kontrolle zutage getretene Mängel abgestellt oder sogar von vornherein vermieden werden.

b) Nachträgliche Kontrolle kommt definitionsgemäß zu spät, um Einfluss auf das Produkt, das kontrolliert wird, zu nehmen. Wegen ihrer systematischen Leistungsgrenze liegt es nahe, zu einem anderen Modus der Beeinflussung als Ausübung von Kontrolle zu greifen. Dieser mag sprachlich festgemacht werden am englischen Begriff „control“. Neben dem gerade dargestellten Sinn von Kontrolle meint diese Vokabel auch so viel wie Steuern, Beherrschen, etwas unter Kontrolle haben. Diese Kontrollform erfolgt zeitgleich mit dem zu kontrollierenden Prozess. Ihr Modus ist das Mitwirken. Für das Parlament gesprochen: das „Mitregieren“ durch das Parlament. Dies ist besonders gut greifbar im parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren, wo die regelmäßig von der Regierung erstellten Gesetzentwürfe im Plenum und insbesondere in Ausschüssen intensiv bearbeitet und – gemäß dem Struckschen Gesetz – auch verändert werden. Das Parlament nimmt Einfluss auf den Inhalt der Gesetze, durch diese Gesetzgebungsarbeit verdient es sich eigentlich erst den Namen „Gesetzgeber“.

⁵ Zu den Facetten des Kontrollbegriffs *K.-U. Meyn*, Kontrolle als Verfassungsprinzip, 1982, S. 173 f.; *W. Krebs*, Kontrolle in staatlichen Entscheidungsprozessen, 1984, S. 120 ff.; *H. Schulze-Fielitz*, Theorie und Praxis parlamentarischer Gesetzgebung, 1988, S. 292 ff.

Während der nachträgliche Kontrollbegriff also verstanden werden kann als das Anlegen eines Maßstabes an ein fertiges Produkt, hat die begleitende Kontrolle den Charakter einer sei es konsensuellen, sei es kontroversen Auseinandersetzung darüber, wie das Produkt aussehen soll. Produktion und Maßstabentwicklung gehen einher. Diese Art von Kontrolle erfolgt in einem äußeren institutionellen Rahmen, in ihren einzelnen Wirkungsformen ist sie aber zum großen Teil im Bereich der Informalität angesiedelt. Diese „Kontrolle durch Zusammenwirken“ entspricht der Gewaltenschränkung im parlamentarischen Regierungssystem. Beide Kontrollbegriffe haben ihre Berechtigung und sind in der parlamentarischen Praxis nicht völlig säuberlich geschieden, gerade wegen der Vorwirkung nachträglicher Kontrolle wirkt diese auch auf den Produktionsprozess ein.

2. Information als Kontrollvoraussetzung

Kontrolle setzt die Kenntnis über das zu kontrollierende Produkt und den zu kontrollierenden Produktionsprozess voraus. Sie bedarf also der Informationen als Voraussetzung. Informationen sind der Treibstoff der Kontrolle. Dies gilt für die nachträgliche Kontrolle, aber auch für mitlaufende Steuerungseinwirkungen; diese sind angewiesen auf Kenntnis der bisherigen Vorschläge, auf das Wissen um andere Gestaltungsmöglichkeiten und deren Realisierungschancen. Mitsteuerung ist insbesondere angewiesen auf *frühzeitige* Informationen. Auf die Pflicht der Bundesregierung zur rechtzeitigen Information des Bundestages hat das Bundesverfassungsgericht hingewiesen.⁶ Art. 23 Abs. 2 Satz 2 GG bringt dies für Angelegenheiten der Europäischen Union auf den Begriff, die Bundesregierung habe „umfassend und zum frühestmöglichen Zeitpunkt zu unterrichten“. Damit soll erreicht werden, dass der Bundestag wirksam auf die Willensbildung der Bundesregierung einwirken kann, und zwar, um dabei auch die Öffentlichkeit gegebenenfalls mit einzubeziehen.⁷

3. Maßstäbe der Kontrolle

Kontrolle bedarf eines Maßstabs, der an den Gegenstand der Kontrolle angelegt wird. Die parlamentarische Kontrolle arbeitet mit *drei Maßstäben*, die sämtlich herangezogen werden, wenn auch nicht alle in jedem Fall. Es handelt sich um die Qualitätskontrolle, die politische Kontrolle und die Rechtskontrolle.

⁶ Siehe etwa BVerfGE 139, 194 (194), sowie BVerfGE 119, 96 (125) – zur Frage der Rechtzeitigkeit eines Einbringens eines Nachtragshaushaltes. In dieser Entscheidung finden sich Gesichtspunkte der Funktionsfähigkeit beider beteiligter Organe, die zeigen, dass die „Rechtzeitigkeit“ stark von den Umständen des jeweiligen Falles bestimmt wird. Für weitere Fälle zumal für Entscheidungen der Bundesregierung im Rahmen der Europäischen Union, siehe etwa BVerfGE 131, 152 (202 ff.).

⁷ BVerfGE 131, 152 (204 ff.).

a) Politische Leistungen sollen den an sie zu stellenden Erwartungen genügen, sie können deswegen einer *Qualitätskontrolle* unterzogen werden. Politische Produkte sollen also handwerklich korrekt gearbeitet sein, Fehler vermieden haben, zu Beachtendes in Erwägung gezogen haben, unlautere, weil unter dem Leitgesichtspunkt der Gemeinwohlorientierung fragwürdige einseitige Einflussnahmen vermieden haben. Eine solche Kontrolle wird selbstverständlich nicht nur im Parlament, sondern auch von den jeweils betroffenen Kreisen intensiv durchgeführt, sie kann und soll aber auch bereits im Parlament stattfinden. Dies geschieht auch unter dem Polit-Schlagwort, die Regierung und/oder die sie tragenden Mehrheit habe „schlecht“ gearbeitet.

b) Eine dominant *politische Kontrolle* hebt ab auf die Grundlinien der verschiedenen politischen Richtungen und kritisiert vom eigenen Standpunkt aus das, was von einem entgegengesetzten politischen Standpunkt aus ins Werk gesetzt wurde. Hier geht es also um die Konfrontation unterschiedlicher politischer Vorstellungen, politische Kontrolle in diesem Sinne ist also nicht zuletzt die Kritik an der gegnerischen politischen Position. Darin muss sich politische Kontrolle aber nicht erschöpfen. Sie kann auch auf die Konsistenz des kontrollierten Handelns achten und auf Widersprüche im Handeln oder fehlende Treue zur eigenen Programmatik hinweisen.

c) Im Rechtsstaat ist alles staatliche Handeln an das Recht gebunden. Damit liegt auch für die parlamentarische Kontrolle eine *Rechtskontrolle* nahe. Die mitwirkende wie die ex post-Kontrolle achten auf die Rechtmäßigkeit des Handelns. Während mitwirkende Kontrolle versucht, Rechtswidrigkeiten durch rechtzeitige Hinweise zu vermeiden, hebt die im Nachhinein ergehende Kontrolle Rechtsverstöße hervor und versucht, sie sowohl öffentlich wirksam zu machen, kann sie aber auch in den Institutionen zur Geltung bringen: durch Anrufung der zuständigen Gerichte.

4. Orte parlamentarischer Kontrolle

Parlamentarische Kontrolle ist solche im Parlament und durch parlamentarische Akteure. Sie kennt verschiedene Orte, an denen sie geübt wird, entsprechend diesen Orten ist sie auch vielgestaltig.

a) Herausgehobener Ort parlamentarische Kontrolle ist das *Plenum*. Hier werden wichtige Kontrollmaßnahmen initiiert, hier werden die Ergebnisse von Kontrollen, insbesondere im Sinne von Informationsbegehren, öffentlich gemacht, also etwa durch die Beantwortung von Anfragen an die Regierung. Auch die *Debatte*⁸ hat Kontrollbedeutung in mehreren Hinsichten. Sie kann Ergebnisse von spezifischen Kontrollinstrumenten ausbreiten und vor die Öffentlichkeit bringen, sie

⁸ Zur Plenardebatte *Th. Schürmann*, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz (Hrsg.), Handbuch Parlamentsrecht, §§ 20, zur Kontrollfunktion bes. Rn. 9 f.

kann durch kritische Beiträge Qualitätskontrolle ebenso wie politische Kontrolle ausüben und auch rechtliche Bedenken zum Ausdruck bringen. Auch der Thematisierung von Aspekten, die von Seiten der Regierung nicht angesprochen worden waren, wohnt ein kontrollierendes Moment inne.

b) Neben dem Plenum spielen vor allen Dingen die *Ausschüsse* des Bundestages eine wesentliche Rolle für die Praxis parlamentarischer Kontrolle. Dies gilt für beide Arten der Kontrolle, auf jeden Fall hat die begleitende Kontrolle hier ihren Hauptsitz. Für die Kontrollkompetenz der Ausschüsse wichtig ist ihr Selbstbefugnisrecht (§ 63 Abs. 1 Satz 3 GOBT).

Eine Sonderstellung in dieser Hinsicht haben Ausschüsse, die für bestimmte Themen von der Verfassung selbst eingerichtet worden sind und mit eigenen Kompetenzen versehen worden sind. Das gilt für den Ausschuss für Angelegenheiten der Europäischen Union, der sogar an die Stelle des Bundestages treten kann; das gilt weiter für den Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten und für den Verteidigungsausschuss, auch für das parlamentarische Kontrollgremium für die Nachrichtendienste. Auch der Petitionsausschuss mit seiner Konzentration auf Bitten und Beschwerden ist als Kontrollinstrument ernst zu nehmen.

c) Herausgehobene Bedeutung kommt einem *Untersuchungsausschuss* gem. Art. 44 GG zu. Die kontrollnotwendigen Informationen, die im Bereich der Regierung vorhanden sind, gelangen regelmäßig zur Kenntnis der parlamentarischen Kontrolleure durch Auskünfte seitens der Regierung. Diese werden auf Fragen hin gegeben, entsprechen verfassungsrechtlichen oder einfachgesetzlichen Berichtspflichten, werden auch ohne rechtliche Verpflichtung erteilt. All diese durch *Fremdinformation* erlangte Information leidet aber darunter, dass ihre Stichhaltigkeit und ihre Vollständigkeit nicht oder nur schwer zu überprüfen sind. Deswegen kommt dem Untersuchungsausschuss mit seinem Recht auf *Selbstinformation*⁹ besondere Bedeutung zu. Hierdurch können sich die Kontrolleure auf eigens besorgter Informationsgrundlage ein Bild von den zu untersuchenden Zusammenhängen machen und sind nicht auf das mehr oder weniger freiwillige, mehr oder weniger gutwillige Auskunftsgebaren der Regierung verwiesen. Das eigene Beweiserhebungsrecht des Parlaments durch einen Untersuchungsausschuss hat deswegen erstrangige Bedeutung.

d) Neben diesen institutionalisierten Orten, wenn nicht durch die Verfassung, so durch die Geschäftsordnung des Parlaments, gibt es auch semiformale oder informale Orte der Kontrolle. Die parlamentarische Arbeit wird bekanntlich wesentlich durch die Fraktionen organisiert,¹⁰ demgemäß leisten Fraktionsarbeitsgruppen, insbesondere zur Begleitung der verschiedenen Ausschüsse, die primäre Kontrollarbeit, sei es zur Vorbereitung von Anfragen, sei es zur laufenden Beglei-

⁹ Zur Unterscheidung von Fremd- und Selbstinformation S. Magiera, in: Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, 1989, § 52 Rn. 57 ff.; L. Brocker, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz (Hrsg.), Handbuch Parlamentsrecht, § 31 Rn. 2.

¹⁰ H. Klein, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz (Hrsg.), Handbuch Parlamentsrecht, § 17 Rn. 1 f.

tung der Ausschussarbeit. Ganz im Bereich des Informalen liegen dann Kommunikationskontakte zwischen solchen Gruppierungen und einzelnen Abgeordneten, die sich auf ein bestimmtes Gegenstandsfeld spezialisiert haben, einerseits und den zuständigen Beamten im einschlägigen Ministerium auf der anderen Seite. Diese Kontakte zählen zu den nicht zu vernachlässigenden Formen der parlamentarischen Mitsteuerung, in diesem Fall vorwiegend durch Angehörige der Mehrheitsfraktionen.

5. Träger parlamentarischer Kontrolle

Die Akteure, welche die parlamentarische Kontrolle betreiben, können institutionell definiert werden, insofern also *formal*, oder auch *material* nach politischer Zugehörigkeit zu der die Regierung tragenden Mehrheit oder zur oppositionellen Minderheit. Diese überkommene Zweiteilung kann im Falle einer Minderheitsregierung spannende Erweiterungen erfahren.

a) In formaler Hinsicht kann man als Träger parlamentarischer Kontrolle zunächst das *Plenum* des Parlaments nennen. Es hat das Recht auf ein Misstrauensvotum (Art. 67 GG), es hat das Zitierrecht (Art. 43 Abs. 1 GG) inne und es kann sowohl einen Untersuchungsausschuss einsetzen wie auch die anderen Ausschüsse, unter Einschluss der thematisch spezialisierten, die das Grundgesetz selbst in Art. 45 ff. GG hervorhebt. Auch die Bestellung eines Wehrbeauftragten nach Art. 45 b GG zählt hierzu. Das Plenum ist weiter Adressat der Rechnungskontrollberichte nach Art. 114 Abs. 1 und Abs. 2 Satz 2 GG. Die mitgestaltende Kontrolle findet ihren Höhepunkt im Gesetzesbeschluss (Art. 77 Abs. 1 Satz 1 GG) und im Beschluss des Haushaltsplanes (Art. 110 Abs. 1 GG).

Zu den Trägern der Kontrolle zählen – wie dargestellt – auch die verschiedenen Ausschüsse und der Wehrbeauftragte selbst. Eine wichtige Rolle kommt den *Fraktionen* und Gruppen in Fraktionsstärke zu, die nach § 75 f. GOBT das Recht zu Vorlagen haben, hervorgehoben seien die großen Anfragen und die kleinen Anfragen. Aber auch einzelne Abgeordnete haben das Recht zu Fragen an die Bundesregierung, also das sogenannte Interpellationsrecht.¹¹

b) Material ist die Spaltung des Bundestages in die regierungsstützende Mehrheit und die Minderheit wesentlich. Intention, Stil und Art der Kontrolle unterscheiden sich bei beiden Gruppierungen wesentlich.

Die Kontrolle durch die Angehörigen der Mehrheitsfraktionen hat ganz überwiegend den Charakter einer begleitenden und beeinflussenden Kontrolle. Sie versuchen politische Gesichtspunkte, auch besondere Interessen, in den politischen Entscheidungsprozess einzubringen. Auch die technische Verbesserung kann

¹¹ Siehe dazu § 105 GOBT. Auch die aktuelle Stunde und die Befragung der Bundesregierung (§ 106 GOBT) sind hier zu nennen. Dazu weiter R. A. Lorz/M. Richterich, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz (Hrsg.), Handbuch Parlamentsrecht, § 35 Rn. 67.

durchaus ein Motiv sein. Diese Mitgestaltung erfolgt ganz überwiegend in informellen Kommunikationen. Sie haben Aussicht auf Erfolg wegen der für parlamentarische Entscheidungen maßgeblichen *Mehrheitsregel*.

Mehrheiten sind nicht von sich aus gegeben, sie müssen aufgebaut und erhalten werden. Die Angehörigen der Mehrheitsfraktionen haben mit der Drohung, einem Vorhaben nicht zuzustimmen, ein Mittel in der Hand, um Aufmerksamkeit und Berücksichtigung für ihr Anliegen zu gewinnen. Die Mehrheitsregel übt also integrativen Druck aus. Dazu trägt auch bei, dass die Parteien und Fraktionen es nach Möglichkeit vermeiden, ein Bild der Zerstrittenheit abzugeben. Deswegen werden interne Divergenzen tunlichst nicht publik gemacht und stattdessen versucht, potentielle Abweichler durch Entgegenkommen „einzubinden“. Die Kontrolle durch die Regierungsfractionen ist also regelmäßig eine interne, sie ist leise und unsichtbar.

Die Kontrolle durch die Opposition will demgegenüber die Regierung und die sie tragenden Fraktionen/Parteien in ein schlechtes Licht rücken, sie wird also die Öffentlichkeit suchen. Oppositionskontrolle ist also laut und sichtbar.¹²

6. Kontrollinstrumente des Parlaments

Das Parlament und seine Mitglieder gebieten über ein breites Instrumentarium zur Kontrolle. Diese sind weithin bekannt und müssen diesem Kreise nicht en détail vorgestellt werden. Ich darf nur – ohne Anspruch auf Vollständigkeit – erinnern an das Zitierrecht, den Untersuchungsausschuss und die andere Ausschussarbeit, an die genannten großen und kleinen Anfragen, das Fragerecht der Abgeordneten, ihr Rederecht, die Möglichkeit des Misstrauensvotums oder auch die Rechte des Haushaltsausschusses beim Haushaltsvollzug.¹³

Wesentlich für die Wahrnehmung von Kontrollinstrumenten ist die Ausgestaltung als Recht auch einer Minderheit. Sowohl für die Intensität der Kontrolle als auch besonders für die Öffentlichkeitswirksamkeit von Kontrolle ist es essentiell, dass wesentliche Kontrollinstrumente auch einer Minderheit in die Hand gegeben sind. Richtigerweise hat deswegen jeder einzelne Abgeordnete ein Fragerecht, haben Gruppierungen in Fraktionsstärke besondere Rechte, hat ein Viertel der Mitglieder des Bundestages die Möglichkeit, einen Untersuchungsausschuss einzusetzen oder nach Art. 23 Abs. 1 a GG eine Subsidiaritätsklage vor dem EUGH durchzusetzen. Auch innerhalb der Ausschüsse gibt es solche Minderheitsrechte, etwa eine öffentliche Anhörung zu erwirken (§ 70 Abs. 1 Satz 2 GOBT).

¹² Zu dieser Entgegensetzung der Kontrollstile *M. Morlok*, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz (Hrsg.), Handbuch Parlamentsrecht, § 3 Rn. 86.

¹³ Zu diesen Rechten *R. A. Lorz/M. Richterich*, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz (Hrsg.), Handbuch Parlamentsrecht, § 35 Rn. 56 ff.; *L. Brocker*, in: *dems.*, § 31; *L. Michael*, in: *dems.*, § 48 Rn. 14 ff.; *B. Hasenjäger*, in: *dems.*, § 25 Rn. 3 ff.

Was die *rechtliche* Kontrolle durch den Bundestag anlangt, so wird diese „scharf“ durch die Möglichkeit, das Bundesverfassungsgericht anzurufen. In Betracht kommt hier das Organstreitverfahren (Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG) zur Wahrung der Rechte des Bundestages gegenüber der Bundesregierung, oft zur Verteidigung der Kontrollrechte, und das Verfahren der abstrakten Normenkontrolle (Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG) zur Einhaltung der Verfassung bei der Gesetzgebung. Beide Verfahrensarten stehen auch einer parlamentarischen Minderheit offen, sei es über den Wortlaut von Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG oder über die Konstruktion der Prozessstandschaft eines Teils des Bundestages nach § 64 Abs. 1 BVerfGG.

IV. Zuordnung der Funktionsbereiche der Staatsorgane

Der Bundestag ist ein Verfassungsorgan unter anderen. Die verschiedenen Staatsaufgaben sind den unterschiedlichen Organen nach deren spezifischen Fähigkeiten und ihrem institutionellen Design differenziert zugeordnet. Diese Zuordnung ist in Zweifelsfällen im Einzelfall zu leisten. Bezogen auf das Parlament gilt das Schlagwort: „Kein Parlamentsmonismus!“.

1. Das Parlament als Zentralorgan der Demokratie

Gleichwohl bleibt das Parlament das Zentralorgan einer Demokratie,¹⁴ zumal einer parlamentarischen. Es ist als einziges Staatsorgan unmittelbar vom Volk legitimiert. Daraus ist, wie oben skizziert (II.), die Vermutung abzuleiten, das Parlament sei zu einem bestimmten Kontrollzugriff berechtigt. Die Weigerung, sich einer Kontrolle zu unterwerfen, ist zu begründen. Eine solche Begründung ist nur tragfähig, wenn sie konkrete Argumente nennt und sich nicht in einem pauschalen Abweisen des Kontrollverlangens erschöpft.¹⁵

Hinzuweisen ist auch auf eine Entwicklung unseres Verfassungsdenkens. Man kann von einem Prozess *zunehmender Parlamentarisierung* sprechen. Das gilt etwa für die Außenpolitik,¹⁶ ein Regierungsmonopol auf das Innehaben der „Auswärtigen Gewalt“ kann nicht mehr beansprucht werden, dafür spricht schon alleine Art. 59 Abs. 2 GG.¹⁷ Auch die Einrichtung eines Auswärtigen Ausschusses kraft Verfassung spricht dafür. Weitere Beispiele bilden die Parlamentarisierung des Auslandseinsatzes der Bundeswehr,¹⁸ und die sogenannte *Integrationsverant-*

¹⁴ M. Morlok/Cb. Hientzsch, JuS 2011, 1.

¹⁵ U. Schliesky, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz (Hrsg.), Handbuch Parlamentsrecht, § 5 Rn. 73.

¹⁶ Cb. Tietje/K. Nowrot, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz (Hrsg.), Handbuch Parlamentsrecht, § 45 Rn. 4 f.

¹⁷ Siehe dazu etwa BVerfGE 131, 152 (195 f.).

¹⁸ Dazu BVerfGE 90, 286 (381 ff.); D. Wiefelspütz, Das Parlamentsheer, 2005.

wortung im Rahmen des Europäischen Einigungsprozesses.¹⁹ Diese erstreckt sich auch auf die Praxis des Unionsrechts.²⁰ Auch gegenüber den Maßnahmen zur Stabilisierung des Euro hat das Gericht richtigerweise die Mitwirkungsnotwendigkeiten des Bundestages akzentuiert, auch wenn diese nicht im Rahmen der EU erfolgten, sondern auf der Grundlage völkerrechtlicher Verträge intergouvernemental bestimmt sind.²¹ Zu Recht erfasst das Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union (EuZBBG) auch diese Materie.²²

2. Gemeinwohlverantwortung zur gesamten Hand

Unter Berufung auf die Verantwortung der Regierung für das Staatswohl und das Gemeinwohl wurden in der Vergangenheit wiederholt parlamentarische Kontrollbegehren abgelehnt. Das ist überwunden. Die Verantwortung der verschiedenen Verfassungsorgane für das Gemeinwohl zur gesamten Hand ist anerkannt.²³ Falls gewichtige Interessen durch das Bekanntwerden bestimmter Umstände gefährdet sind, ist Geheimschutz angezeigt, aber nicht gegen das Parlament, sondern mit dem Parlament. Abgeordnete sind nicht weniger vertrauenswürdig als Mitarbeiter der Ministerien.

3. Grenzen der Kontrolle zugunsten des Funktionsbereiches der Regierung

Die Verantwortung zur gesamten Hand kann nur ordnungsgemäß wahrgenommen werden, wenn die Funktionsbedingungen der beteiligten Staatsorgane beachtet werden. Dieser Gesichtspunkt wurde bekannt unter der Formel vom „Kernbereich der Exekutive“.²⁴ Dieser Bereich ist aber nicht fix zu bestimmen, vielmehr ist in Abwägung zwischen den Kontrollinteressen des Parlaments und den Funktionsbedingungen der Regierung seine jeweilige Reichweite gegenüber den konkreten Kontrollwünschen zu bestimmen. Der „Kernbereich“ ist also kein Bereich, sondern enthält ein Abwägungsprogramm.²⁵

Die Einzelheiten hierzu sind an dieser Stelle nicht darzustellen, wesentlich ist, dass in den Bereichen, in denen die Regierung die Befugnis zur eigenständigen Entscheidung hat, eine Information über ihre internen Beratungen nicht während der Beratungstätigkeit erfolgen muss: zum Schutz der Beratung, hier vor einer verfassungsmäßig nicht vorgesehenen Mitregierung.

¹⁹ Siehe etwa BVerfGE 123, 267 (352 ff., 389 ff., 413 ff.); 126, 286 (307); 134, 366 (394 f. Rn. 47).

²⁰ Siehe etwa BVerfGE U. vom 21.06.2016, Rn. 165.

²¹ Siehe BVerfGE 132, 195 (196 f.).

²² Siehe § 1 Abs. 2 Satz 2 und § 3 Abs. 3 EuZBBG.

²³ BVerfGE 67, 100 (136); 124, 78 (124); 137, 185 (241). Dies geht zurück auf *E. Friesenhahn*, *Parlament und Regierung im modernen Staat*, in: VVDStRL 16 (1957), S. 9 (29).

²⁴ Zuerst BVerfGE 67, 100 (139); 68, 1 (87); 124, 78 (120 f.); 124, 161 (189).

²⁵ BVerfGE 124, 78 (120 f.).

Nach Ergehen einer Entscheidung sieht die Lage anders aus, die Verweigerung von Informationen bedarf dann besonderer Begründung, so etwa bei Entscheidungen im Bereich der Rüstungsexportkontrolle durch den Hinweis auf außenpolitische Interessen.²⁶ Eine Verweigerung hat konkret darzulegen, weshalb die Funktionsfähigkeit der Regierung oder andere schützenswerte Interessen einem Kontrollbegehren entgegenstehen. Grundsätzlich gilt, dass die Gründe für eine politische Entscheidung wichtige Informationen gerade auch für die Öffentlichkeit sind. Diese Gründe sollten öffentlich darstellbar sein. Was das Licht scheut, weckt Verdacht, zerstört das notwendige politische Vertrauen.

4. Kooperation der Staatsorgane

Entsprechend der gemeinsamen Verantwortung der Verfassungsorgane für das Gemeinwohl, führt der Gesichtspunkt der Gewaltenteilung regelmäßig zu *differenzierten Kooperationsformen*.

Dies mag auch illustriert werden durch die Ergänzung der parlamentarischen Kontrolle durch diejenige seitens des Bundesrates. Dieser ist nicht nur formal bei der Verabschiedung von Gesetzen beteiligt, auch informal spielt die Kooperation zwischen den Ministerialverwaltungen des Bundes und der Länder eine wichtige Rolle bei der Gestaltung der Gesetze.

Auch bei der parlamentarischen Rechtskontrolle kommt es wie skizziert zu einem Zusammenspiel von parlamentarischen Akteuren mit dem Bundesverfassungsgericht. Die rechtsverbindliche Entscheidung über die Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen oder sonstigen Handlungen oder Unterlassungen ist dem Bundesverfassungsgericht vorbehalten, die Initiative dafür aber liegt bei parlamentarischen Akteuren (und den Landesregierungen), Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG.

V. Einige Einzelfragen

Zum Schluss möchte ich noch einige Einzelfragen ansprechen. Nicht näher eingehen möchte ich auf die Sicherung parlamentarischer Kontrolle in Zeiten einer (wirklich) großen Koalition. Die Gewährleistung wichtiger Kontrollrechte unter diesen Umständen wurde in den letzten vier Jahren bereits intensiv diskutiert.²⁷ Nicht behandeln möchte ich auch die Fragen der parlamentarischen Kontrolle im Mehrebenensystem, ebenso wenig diejenigen der Haushaltskontrolle: Beide werden auf unserer Tagung noch eingehend behandelt werden.

²⁶ BVerfGE 137, 185 (225 f.).

²⁷ S. etwa P. Cancik, NVwZ 2014, 18; A. Ingold, Das Recht der Opposition, 2015, S. 622 – beide mit weiteren Nachweisen. Zum Desiderat eines Konzeptes „Effektive(r) Opposition“ im Parlament P. Cancik, ZParl 2017, 516.

1. Zersplitterte Opposition

Die aktuelle Zusammensetzung des Bundestages ist Anlass, über die parlamentarische Kontrolle bei einer zersplitterten Opposition, bei einer Mehrzahl von Oppositionsparteien nachzudenken.

Eine solche Mehrzahl stellt zunächst einen Anreiz dar, sich durch besonders energische Kontrolltätigkeit zu profilieren. Ein Wettbewerb zwischen Oppositionsparteien kann also die Kontrollaktivitäten befeuern.

Andererseits bringt die Auffächerung in mehrere Oppositionsparteien es mit sich, dass das für die Wahrnehmung wichtiger Kontrollrechte notwendige Quorum von einem Viertel der Mitglieder des Bundestages mit erheblicher Wahrscheinlichkeit von keiner Oppositionsfraktion allein erreicht wird. Keine Fraktion kann damit alleine die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses erreichen, ein Verfahren der abstrakten Normenkontrolle initiieren, oder auch in einem Ausschuss eine öffentliche Anhörung durchsetzen (§ 70 Abs. 1 Satz 2 GOBT). Gleiches gilt für die Subsidiaritätskontrolle nach Art. 23 Abs. 1 a Satz 2 GG. Natürlich können die Fraktionen der Opposition gemeinsam entsprechende Anträge stellen, das Zustandekommen von oppositionellen Koalitionen ist aber nicht selbstverständlich, zumal bei deutlich entgegengesetzter politischer Ausrichtung. Es sollte deswegen darüber nachgedacht werden, ob nicht diese Rechte bereits einer Fraktion zugestanden werden.²⁸

2. Informationsprobleme

Ein notorisches Zentralproblem der Kontrolltätigkeit ist die Erlangung der dafür notwendigen Informationen. Neben dem parlamentarischen Fragerecht und dem Enqueterecht können diese Informationen durch Sachverständigenanhörungen besorgt werden, durch die Inanspruchnahme des wissenschaftlichen Dienstes oder durch eigene Recherchen seitens der Fraktionen. Die manchmal beklagte Aufstockung von Mitteln und Personal in den Fraktionen sollte nicht zu kritisch gesehen werden, ein zur Kontrolle befähigtes Parlament bedarf der Möglichkeiten, Gegenexpertise aufzubauen, um mit der Ministerialbürokratie mithalten zu können. Der finanzielle Oppositionszuschlag ist von daher auch gerechtfertigt.

Während die Gewinnung kontrollnotwendiger Informationen ein bekanntes Thema ist, wird die Kehrseite des Informationsproblems weniger behandelt: Ich meine die Bewältigung einer *Überlast* an Informationen.²⁹ In manchen Bereichen, paradigmatisch sind die Angelegenheiten der Europäischen Union, wird eine solche Fülle an Informationen an den Bundestag gegeben, dass es schwer wird, diese angemessen zu verarbeiten; die Angemessenheit meint dabei auch, für die je unter-

²⁸ Siehe hierzu jedoch BVerfGE 142, 25 ff.

²⁹ Vergl. zu diesem Aspekt BVerfGE 143, 101 (148, Rn. 155).

schiedlichen politischen Interessen diese Fülle zu durchmustern. Richtigerweise hat deswegen die Bundestagsverwaltung es übernommen, sich auch dieser Aufgabe zuzuwenden und die Fraktionen mit dieser Informationslast nicht alleine zu lassen. Das Problem der Informationsüberlastung stellt sich verschärft bei kleineren Fraktionen. Es wird nochmals gesteigert durch die Einrichtung von Unterausschüssen.

3. Kosten der Kontrolle

Zu reden ist auch über die *Kosten* der parlamentarischen Kontrolltätigkeit. Damit ist zum einen der Aufwand bezeichnet, den eine Fraktion oder ein Abgeordneter erbringen muss, um Kontrollaktivitäten zu betreiben. Zielgenaue Fragen auszuarbeiten, eine Fragenbatterie im Rahmen einer großen Anfrage zu entwerfen und ähnliches verlangt erheblichen Arbeitseinsatz. Auch das Betreiben eines Untersuchungsausschusses bindet Ressourcen einer Fraktion, die für anderes nicht mehr zur Verfügung stehen. Insofern liegt ein ökonomischer Einsatz der Kontrollinstrumente nahe. Auf dieses Problem des Arbeitsaufwandes eines parlamentarischen Untersuchungsausschusses bezogen ist der *Ermittlungsbeauftragte* gem. § 10 PUAG.

Dafür sprechen auch andere Gründe. Das Spektakuläre, das Aufmerksamkeitsheischende von besonderen Kontrollinstrumenten kann sich verschleifen. Das politische Signal, das mit der Einsetzung eines Untersuchungsausschusses verbunden ist („untersuchenswerter Skandal!“), verliert an Aufmerksamkeitswert, wenn es häufiger eingesetzt wird. Schließlich kann es auch weitere unerwünschte Nebenfolgen von Kontrollaktivitäten geben, etwa wenn etwas angeprangert wird, an dem man selbst beteiligt war oder wenn man selbst für ähnliche Missstände verantwortlich ist. Am deutlichsten sind die Nebenfolgen bei der Vertrauensfrage. Weil eine Ablehnung mit der Gefahr von Neuwahlen verbunden ist, werden viele Abgeordnete sehr zögerlich sein, einer Regierung das Misstrauen auszusprechen. Die Grundlage parlamentarischer Kontrolle: die Abhängigkeit der Regierung vom Vertrauen des Parlamentes, kehrt sich um in ein Erpressungspotential der Regierung gegenüber dem Parlament.

4. Kontrolle der Nachrichtendienste

Ein besonderes Problem stellt die Kontrolle geheimdienstlicher Tätigkeit dar. Diese ist besonders kontrollbedürftig, aber auch besonders schwer zu kontrollieren, weil sie eben, aus nachvollziehbaren Gründen in manchen Teilen geheim arbeiten. Wie sollen die Kontrolleure nach etwas fragen, von dessen Existenz oder näheren Konturen sie nichts wissen?

Angesichts des bisherigen unbefriedigenden Zustandes der Geheimdienstkontrolle hat das Gesetz über die parlamentarische Kontrolle der nachrichtendienstli-

chen Tätigkeit einige Verbesserungen gebracht. Richtigerweise wird eine umfassende Pflicht zur Unterrichtung des parlamentarischen Kontrollgremiums statuiert (§ 4 PKGrG). Insbesondere das Selbstinformationsrecht des Kontrollgremiums ist wichtig (§ 5 PKGrG). Geboten war auch die Professionalisierung der Geheimdienstkontrolle durch die Installierung eines ständigen Bevollmächtigten des Kontrollgremiums und die Ausstattung mit Mitarbeitern. Die frühere Praxis, dass Abgeordnete in diesem Gremium arbeiten, die ohnehin schon an führender Stelle tätig sind – etwa als parlamentarische Geschäftsführer ihrer Fraktion –, hatte zur Folge, dass der notwendige Zeitaufwand für diese Kontrollen nicht geleistet werden konnte.

5. Abgeordnetenmut vor Fraktionsvorsitzendenthronen

Rechte müssen auch in Anspruch genommen werden. Das gilt auch für das Freie Mandat und in dessen Wahrnehmung für die Kontrollrechte. Das ist besonders für die Mitglieder der Regierungsfractionen zu betonen. Diese dürfen nicht zu willfährigen Gefolgsleuten der Regierung werden, sondern sollten ihre Rolle als begleitende Kontrolleure deutlich ausfüllen. Nach meinem Eindruck ist dies nicht in wünschenswertem Maße der Fall. Dazu mag auch beitragen, dass die Fraktionsvorsitzenden regelmäßig an den Treffen der Koalitionsrunden teilnehmen. Das ist einerseits sinnvoll, ist andererseits aber auch mit der Gefahr verbunden, dass die Fraktionsvorsitzenden sich eher in der Pflicht sehen, in den Spitzengremien der Koalition getroffene Beschlüsse in ihren Fraktionen durchzusetzen, als umgekehrt Fraktionsvorstellungen in der Koalition und der Regierung zu vertreten. Wie immer auch das in einem Loyalitätskonflikt stehende Amt des Vorsitzenden einer Regierungsfraction ausgefüllt wird, wirksame parlamentarische Kontrolle verlangt auch Abgeordnetenmut vor Fraktionsvorsitzendenthronen.