JOACHIM KRAUSE*

Ist parlamentarische Kontrolle ein Auslaufmodell?

I. Einleitung

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 Momentum der parlamentarischen Demokratie. Ohne effektive parlamentarische Kontrolle könne eine parlamentarische Demokratie nicht funktionieren. Doch ist das wirklich so?

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 einige Defizite aufweist:

Die verwendeten Definitionen von parlamentarischer Kontrolle sind unterschiedlich und lassen sich kaum mit Gewinn für die Beschreibung bzw. 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.² Beide Kontrollbegriffe passen kaum zu der heutigen Praxis parlamentarischer Arbeit. Weder kann und will der Bundestag als Kollektivorgan eine permanente Soll-Ist-Kontrolle aller gesetzlichen Maßnahmen oder 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.

^{*} Prof. Dr., Stiftung Wissenschaft und Demokratie, Kiel, Institut für Sozialwissenschaften der Universität Kiel.

¹ Vgl. Wolfgang Ismayr, Der Deutsche Bundestag. Wiesbaden: Springer Verlag 2012, S. 289.

² Die Herleitungen der verschiedenen Kontrollbegriffe findet sich bei *Eckard Busch*, Parlamentarische Kontrolle. Ausgestaltung und Wirklichkeit. Heidelberg 1991, S. 12, s.a. *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 1989, S. 1325–1367, S. 1325.

- 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.³ 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, welches ohnehin eher formaler Natur ist und am ehesten zur Abbildung des komplexen Verhältnisses zwischen Eigentümer und Vorstand einer Firma dient. Es zielt primär darauf ab, wie der principal die Informationsvorsprünge des agent ausgleichen kann. In der Hinsicht gibt es durchaus Analogien zum Verhältnis zwischen Parlament und Regierung, aber eine parlamentarische Kontrolltheorie darauf aufzubauen, liegt nicht unbedingt nahe.
- Die meisten Untersuchungen zur parlamentarischen Kontrolle definieren existierende Bestimmungen des Parlamentsrechts als Kontrollaufgaben und bemühen sich darum, 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 wenig gemein haben. Dieses "positivistische" Vorgehen hat zweifellos seine Meriten, es führt aber zu einer Befassung mit kleinteiligen Detailfragen, lenkt den Blick von den größeren Zusammenhängen ab und trägt zu einer Proliferation der Kontrollbegriffe bei.⁴
- Auffällig ist, dass die verfassungspolitische und die verfassungsrechtliche Debatte über parlamentarische Kontrolle so gut wie unverbunden mit der demokratietheoretischen Diskussion sowie der sozialwissenschaftlichen Governance-Theorien stattfinden.⁵

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 sonst Gefahr laufen, sich in ähnlich unspezifischen Kategorien zu verlieren wie die derzeitigen Debatten zur deliberativen und partizipatorischen Demokratie. Andererseits sollte man "parlamentarische Kontrolle" nicht ohne weiteres als Auslaufmodell oder als irrelevant charakterisieren. Wichtig ist, parlamentarische Kontrolle grundsätzlich zu überdenken und vor dem Hintergrund

³ Siehe Stefan Marschall, Parlamentarismus. Eine Einführung. Baden-Baden 2005, S 170.

⁴ Entsprechend gehen heute die meisten Gesamtdarstellungen zum Bundestag oder zum parlamentarischen Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland vor, vgl. *Wolfgang Ismayr*, Der Deutsche Bundestag, S. 289; *Wolfgang Rudzio*, Das politische System der Bundesrepublik Deutschland. Opladen 2015, 9. Auflage, S. 232 ff.

⁵ Vgl. *Sven T. Siefken*, Parlamentarische Kontrolle im Wandel. Habilitationsschrift, Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, Juni 2017, s.a. *Manfred Schwarzmeier*, Parlamentarische Mitsteuerung. Strukturen und Prozesse informalen Einflusses im Deutschen Bundestag. Opladen 2001.

des Wissens über das Funktionieren von parlamentarischen Demokratien 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".6 Ebenso macht es Sinn, dabei auch auf die Befunde heutiger Governance-Forschung und der Regierungslehre zurückzugreifen. Erst auf dieser Basis lässt sich die Frage beantworten, was heutige 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. Die nachfolgenden Überlegungen stellen den Versuch dar, eine derartige Debatte mit einigen einführenden Bemerkungen zu strukturieren.

II. Der Stellenwert parlamentarischer Kontrolle in der realistischen Demokratietheorie

Realistische Demokratietheorie ist eine sozialwissenschaftliche Denkschule (bestehend aus Ökonomen, Juristen, Soziologen, Politologen), 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. Vor dem Hintergrund der großen Katastrophen des 20. Jahrhunderts – vor allem der beiden Weltkriege und der enormen Gewaltexzesse infolge des Wirkens totalitärer Ideologien – wird dabei nicht nur die im engeren Sinne verfassungspolitische Dimension beleuchtet. Im Gegenteil, es geht auch darum, die Frage zu beantworten, inwieweit die Effektivität von Regierungsleistung unerlässlich ist, um eine Demokratie vor ihrem Scheitern zu bewahren. Die wesentlichen Befunde der realistischen Demokratietheorie lassen sich wie folgt zusammenfassen.

1. Ein neues Verständnis von Gewaltenteilung

Einer der wesentlichen Befunde der realistischen Demokratietheorie ist, dass mit dem Übergang vom Konstitutionalismus zum Parlamentarismus das klassi-

⁶ Vgl. *Dolf Sternberger*, Parlamentarische Regierung und parlamentarische Kontrolle, Politische Vierteljahresschrift, 5. Jg. 1964, Heft 1, S. 6–19.

sche 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. Dieser hatte als erster eine systematische Analyse des britischen Regierungssystems vorgenommen, das sich seit Beginn des 19. Jahrhunderts in pragmatischer Weise vom bis dahin vorherrschenden Konstitutionalismus zum Parlamentarischen System entwickelt hatte. Bagehot stellte fest, 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 des Austarierens zwischen zwei unterschiedlichen Regierungsgewalten, da nunmehr die Mehrheit des Parlaments die personelle Zusammensetzung des Kabinetts (also der Regierungsspitze) bestimmte. Darin unterscheiden sich parlamentarische von präsidentiellen Regierungssystemen. 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 auf die eine oder andere Weise eingebunden werden. Anstelle des Gegensatzes zwischen Regierung und Parlament trete der Dualismus zwischen Mehrheit (Regierungsspitze und Mehrheitsfraktion auf der einen Seite) 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 Legislaturperiode die mit erheblichen Machtmitteln und Ressourcen (Geld, Informationen, Verwaltungsstrukturen) ausgestattete Exekutive. Das sei durchaus so etwas wie eine "Diktatur auf Zeit", aber die Wahlen wären dann eine Art Plebiszit über den Erfolg oder Nicht-Erfolg der Herrschaft und können diese beenden.

Für Bagehot war das Zusammenwirken von Parlament und Kabinett (als einer Art exekutivem Parlamentsausschuss) der Schlüssel für den Erfolg des parlamentarischen Regierungssystems. Das Parlament sollte dabei die folgenden fünf Funktionen wahrnehmen:⁸

- 1. Wahl bzw. Unterstützung einer handlungsfähigen Regierung (elective function).
- 2. Widerspiegelung der wichtigsten materiellen und ideellen Anliegen der Gesellschaft in den parlamentarischen Debatten (*expressive function*).

⁷ Die hohe Zeit des britischen Konstitutionalismus war das 18. Jahrhundert; vgl. *David L. Keir*, The Constitutional History of Modern Britain 1485–1951. London 1955, S. 289–364.

⁸ Bagehot, The English Constitution, S. 152 ff.

- 3. Rückkopplung der parlamentarischen Debatten in die Bevölkerung, um auch erzieherische Effekte innerhalb der Bevölkerung zu erzielen im Sinne einer Zivilisierung politischer Debatten (*teaching function*).
- 4. Die Vermittlung von Informationen aus Gesellschaft und Wirtschaft in die Politik (information function).
- 5. Entscheidungen über Gesetze zu fällen (legislative function).

In dieser Auflistung kommt die Parlamentsfunktion "Kontrolle der Regierung" nicht vor. *Bagehots* Analyse zum parlamentarischen Regierungssystem und die daraus folgenden 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.⁹

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 vor allem der deutsche Soziologe *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. Die Einheit der Vernunft zerbreche in eine Vielzahl von Rationalitäten und es entwickele 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 muss dieser Vielfalt gerecht

⁹ 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; s. a. *Winfried Steffani*, Gewaltenteilung im demokratisch-pluralistischen Rechtsstaat, in: Heinz Rausch (Hrsg.), Zur heutigen Problematik der Gewaltenteilung. Darmstadt 1969, 313–352; sowie *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 Gehrig*, Parlament – Regierung – Opposition. Dualismus als Voraussetzung für eine parlamentarische Kontrolle der Regierung, München 1969.

¹⁰ Die im Folgenden beschriebenen demokratietheoretischen Überlegungen *Max Webers* sind in verschiedenen, z.T. posthum veröffentlichen Schriften niedergelegt; für eine exzellente und systematische Zusammenfassung vgl. *Christian Schwaabe*, Politische Theorie 2, dritte Auflage. 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.

werden, ansonsten drohe die Gefahr des Zerfalls von Gesellschaften oder der Übergang in Autoritarismus und Diktatur. Dies bedeute den Abschied von einem Politikverständnis, welches die Gemeinschaft, die Nation und die Harmonie in den Vordergrund stellt und welches der Vorstellung anhängt, man könne durch langes parlamentarisches Debattieren zu einer Harmonisierung gegensätzlicher Interessen gelangen. Weber forderte vielmehr ein funktionales und realistisches Politikverständnis. Dies bedeute, dass Politik – und damit meint er in erster Linie durch parlamentarische Debatten und Beschlüsse unterstütztes Regierungshandeln – als der Bereich verstanden werden muss, in dem verbindliche Entscheidungen über Dinge getroffen werden, über die es angesichts unterschiedlicher Interessen und Wertesphären keinen Konsens gibt. Politik sei daher in erster Linie Entscheiden über wichtige Fragen. Politik muss Entscheidungen treffen und darf nicht auf das Beraten beschränkt bleiben.

Politik wird von Weber auch als Machtkampf definiert, denn ohne Macht kann man politische Entscheidungen nicht treffen und umsetzen. Macht bedeutet für Weber "jede Chance, innerhalb einer sozialen Beziehung den eigenen Willen auch gegen Widerstreben durchzusetzen, gleichwohl worauf diese Chance beruht".¹¹ Demokratische Politik bedeutet daher auch Konkurrenz oder "Kampf", wobei entscheidend ist, wie dieser Kampf organisiert ist. Für Weber misst sich der Erfolg von parlamentarischer Demokratie in der Fähigkeit zur friedlichen Organisation von Politik und zur Lösung von Problemen. Parlamentarische Demokratien formen auch einen "Herrschaftsverband", in dem die Mitglieder einer dauerhaften Herrschaftsbeziehung unterworfen sind. Der politische Herrschaftsverband existiere dort, wo die Geltung seiner Ordnung innerhalb eines territorialen Gebietes kontinuierlich durch physischen Zwang garantiert werden kann.

Politiker sollen sich als dazu berufene verstehen, die einerseits aus ihrem Wertesystem heraus agieren, für das sie stehen, die andererseits aber auch zur Politik in dem Sinne befähigt sind, dass sie Kompromisse eingehen oder aber Machtmittel klug nutzen können. Sie müssen Verantwortungsgefühl und Augenmaß haben und Gesinnungsethik hinter die Verantwortungsethik stellen. Politiker müssen sich ihrer Aufgabe in Vollzeit widmen.

Weber forderte so etwas wie "plebiszitäre Führerdemokratie", womit er meinte, dass die Konkurrenz um politische Mandate und vor allem um die Regierungsverantwortung von hierarchisch organisierten, demokratischen Parteien geführt werden muss, die Führungspersonen an ihrer Spitze haben, die in der Lage sind politische Probleme aufzugreifen, Alternativen abzuwägen und Entscheidungen zu treffen, die sachgerecht und machtpolitisch untermauert sind. Parlamentarische Demokratie, so Weber, muss als Konkurrenz von Eliten um die Erteilung von Machtpositionen verstanden werden, wobei der Maßstab für Erfolg die Fähigkeit der Politik ist, effektive Leistungen für die Gesellschaft zu erbringen. Dazu bedarf

¹¹ Max Weber, Wirtschaft und Gesellschaft. Köln/Berlin 1964, 2. Halbband, S. 691.

es befähigter, charismatischer und auf Mäßigung bedachter politischer Führer in allen Parteien.

Parlamentarische Kontrolle der Regierung war für ihn erst einmal zweitrangig bzw. sie war während der Kaiserzeit (also unter Bedingungen des Konstitutionalismus) notwendig (aber leider unzureichend). In der Parlamentarischen Demokratie war für ihn das Objekt der Kontrolle die Beamtenschaft. Die Bürokratie war für ihn ein eigener Machtfaktor, den politisch zu kontrollieren Aufgabe einer Regierung sein muss, die aus dem Parlament hervorgeht. Kontrolle bedeutete für Weber die Vorgabe der politischen Richtung der Arbeit der Bürokratie ebenso wie Erfolgskontrolle – und in der Weimarer Demokratie auch die Unterbindung republikfeindlicher Bestrebungen.

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.¹² Auch seine Forderung nach politischer Führung findet sowohl in der deutschen wie der internationalen Debatte Anerkennung.¹³

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. 14 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 Wirtschafts-, 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.

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

¹³ Zum Thema politische Führung vgl. Robert Elgie, Political Leadership in Liberal Democracies. New York 1995; Jean Blondel, Political Leadership. Towards a General Analysis. London u.a.: SAGE 1987; James MacGregor Burns, Leadership. New York 1987; Erwin C. Hargrove/John E. Owens (Hrsg.), Leadership in Context. Lanham, Boulder, New York 2003; Martin Sebald/Henrik Gast (Hrsg.), Politische Führung in westlichen Regierungssystemen. Theorie und Praxis im internationalen Vergleich. Wiesbaden 2010; Kenneth P. Ruscio, The Leadership Dilemma in Modern Democracy. Cheltenham, UK 2008; Howard Elcock, Political Leadership. Cheltenham, UK 2001; Robert C. Tucker, Politics as Leadership. Columbia und London 1995.

¹⁴ Vgl. *Joseph A. Schumpeter*, Kapitalismus, Sozialismus 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, Indiana 1957.

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. Die "demokratische Methode", so Schumpeter, "ist diejenige Ordnung der Institutionen zur Erreichung politischer Entscheidungen, bei welcher einzelne die Entscheidungsbefugnis vermittels eines Konkurrenzkampfes um die Stimmen des Volkes erwerben."15 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. 16 Der britische Politikwissenschaftler und Labour-Politiker Harold Laski argumentierte, dass Großbritannien und die USA nur deshalb die schweren Wirtschaftskrisen der 20er und 30er Jahre überstanden hätten, weil sie die Möglichkeit verfassungsgemäßer politischer Führung (auch übergangsweise autoritärer Art) hatten, die jene politischen Entscheidungen zu treffen vermochten, die angesichts der Notlagen erforderlich waren 17

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 hatte. ¹⁸ Parlamentarische Debatten und gegebenenfalls 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.

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 makroökonomische und fiskalische Steuerinstanz für die Marktwirtschaft auf neue Füße gestellt. Überall in Westeuropa galten Staatsintervention und Sozialstaatlich-

¹⁵ Joseph A. Schumpeter, Kapitalismus, Sozialismus, Demokratie, S. 428.

¹⁶ John M. Keynes, The General Theory.

¹⁷ Vgl. *Harold J. Laski*, The American presidency. An Interpretation. London und New York: Harper and Brothers 1940.

¹⁸ Dolf Sternberger, Gewaltenteilung und parlamentarische Regierung, S. 332.

keit als Voraussetzung für die Bewältigung oder zumindest das Management von wirtschaftlichen und sozialen Krisen. ¹⁹ 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 als Anlass genommen, die Kernelemente und das erfolgreiche Funktionieren parlamentarischer Demokratien zu erklären. In diesem Zusammenhang traten vor allem Theoretiker wie *Giovanni Sartori* und *Robert 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 oder Politikerinnen 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.²⁰

Sartoris Versuch, das Funktionieren der parlamentarischen Demokratie einzig über die Mechanismen der selektiven Polyarchie zu definieren, wurde von Vielen als unzureichend empfunden. Der amerikanische Demokratietheoretiker Robert Dahl und der deutsche Politikwissenschaftler Ernst Fraenkel betonten, 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. Von daher wurde viel stärker auf politische Entscheidungsprozesse abgestellt. Sollten diese permanent zur Vernachlässigung der Anliegen wichtiger gesellschaftlicher Gruppen und Interessen tendieren, dann sei die Demokratie auch von dort her gefährdet. Effektive Demokratie muss sich als fähig erweisen, eine Vielzahl von Regulierungen und

¹⁹ Vgl. *Daniel Yergin/Joseph Stanislaw*, Staat oder Macht. Die Schlüsselfrage unseres Jahrhunderts. Frankfurt 1998, S. 22–58.

²⁰ Giovanni Sartori, Demokratietheorie. Darmstadt 1997.

Steuerungsleistungen zu erbringen, aber es komme darauf an, die Entscheidungsprozesse fair und transparent zu gestalten.²¹

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 komplexer 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 (die notwendig sind, um erforderlichen Leistungen zu bringen) politische Verantwortlichkeit als Grundelement demokratischer Nachprüfbarkeit (und Kontrolle) immer weniger realisierbar ist.²²

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 bzw. möglicherweise sogar als Gefährdung einer parlamentarischen Demokratie angesehen wird. Im Zentrum dieser Überlegungen stehen vielmehr zwei Fragen: Was macht parlamentarische Regierungssysteme stark? Was gefährdet parlamentarische Regierungssysteme? Zentral für den Erfolg parlamentarischer Regierungssysteme sei die effektive Regierungsleistung unter Bedingungen einer immer größer und widersprüchlicher werdenden Menge von Ansprüchen und Anforderungen 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 Werteeinstellungen berücksichtigen sollte, die aber letztlich alleine die Entscheidung trifft und die sich dabei einer Mehrheit im Parlament sicher sein muss.

Bis in die 70er Jahre des 20. Jahrhunderts hatte das Thema "parlamentarische Kontrolle" auch in der bundesdeutschen Parlamentarismusdebatte keinen großen

²¹ Vgl. Robert A. Dahl, Dilemmas of Pluralist Democracy. Autonomy vs. Control. New Haven 1982; ders., Polyarchy. Participation and Opposition. New Haven: Yale University Press 1971; s.a. Ernst Fraenkel, Deutschland und die westlichen Demokratien. Stuttgart 1968, S. 62 ff.

²² Vgl. Fritz W. Scharpf, Die Politikverflechtungsfalle, in: PVS, 26. Jg. (1985), Nr. 4. S. 323–356; Renate Mayntz, Über Governance. Frankfurt 2009.

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.²³ In Gesamtdarstellungen zum deutschen Parlamentarismus sowie in Büchern zum Deutschen Bundestag kam das Thema nur selten vor.²⁴ Auch in Zeitschriftenartikeln fand es wenig Erwähnung. Dort, wo Autoren parlamentarische 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.²⁵

Das änderte sich mit der Fundamentalkritik, die ab Mitte der 60er Jahre am deutschen Parlamentarismus vor allem von der außerparlamentarischen Linken geübt wurde und die rasch Eingang in die politikwissenschaftliche Debatte fand. Der Parlamentarismus der Bundesrepublik Deutschland wurde dabei als Instrument der Klassenherrschaft des Bürgertums charakterisiert, welches sich nicht fundamental vom Faschismus unterscheide und nur eine Scheindemokratie sei. ²⁶ In dieser Zeit ist in der deutschen Parlamentarismusforschung eine deutliche Wiederentdeckung der parlamentarischen Kontrolle als Ausweis des demokratischen Charakters parlamentarischer Regierungssysteme zu beobachten. ²⁷ Dies ist in gewisser Weise nachvollziehbar, wollten die betreffenden Autoren doch den geschädigten Ruf des deutschen Parlaments wieder herstellen, indem auf die vielen Mög-

²³ Vgl. *Dolf Sternberger*, Parlamentarische Regierung und parlamentarische Kontrolle, Politische Vierteljahresschrift, 5. Jg. 1964, Heft 1, S. 6–19.

²⁴ Auffallend ist, wie wenig das Thema Kontrolle von ausländischen Autoren aufgegriffen wurde, siehe *Gerhard Loewenberg*, Parlamentarismus im politischen System der Bundesrepublik Deutschland, Tübingen 1969; s.a. *Lewis Edinger*, Politics in West Germany. Boston und 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 Arbeitsweise. Darmstadt 1963; *Heinz Rausch*, Parlament und Regierung. München 1975; *Hans-Joachim Veen*, Opposition im Bundestag. Bonn 1976 sowie vor allem *Dolf Sternberger*, Opposition des Parlaments und parlamentarische Opposition, in: Hans-Gerd Schumann (Hrsg.), Die Rolle der Opposition in der Bundesrepublik Deutschland. Darmstadt: wissenschaftliche Buchgesellschaft 1976, S. 66–87.

²⁵ Zum Beispiel *Friedrich Schäfer*, Der Bundestag. Eine Darstellung seiner Aufgaben und seiner Arbeitsweise verbunden mit Vorschlägen zur Parlamentsreform. Köln und Opladen 1967, S. 230–240; oder *Theodor Eschenburg*, Staat und Gesellschaft in Deutschland. Stuttgart 1956, S. 607 ff.

²⁶ Vgl. *Jürgen Habermas*, Legitimationsprobleme im modernen Staat, in: Peter Graf Kielmansegg (Hrsg.), Legitimationsprobleme politischer Systeme. Sonderheft 7 der Politischen Vierteljahresschrift. Opladen 1976, S. 39–61; noch extremer *Reinhard Kühnl*, Formen bürgerlicher Herrschaft. Liberalismus – Faschismus. Reinbek 1971.

²⁷ 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.

lichkeiten 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. ²⁸ 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. ²⁹ Manchen Schriften zur parlamentarischen Kontrolle blieben zudem Kontrollbegriffen verhaftet, die schwer nachzuvollziehen waren. ³⁰

Am differenziertesten ging Winfried Steffani in einem 1989 erschienenen Aufsatz vor.³¹ Er versuchte parlamentarische Kontrolle unter Bedingungen des Dualismus in einem parlamentarischen Regierungssystem zu analysieren, ohne dabei in die Fallstricke vergangener Demokratiemodelle 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. Ursache dafür sei der Dualismus zwischen Regierung und Mehrheitsfraktion(en) auf der einen und der Opposition auf der anderen Seite. Die Oppositionsfraktionen nehmen eine andere Art von Kontrolltätigkeit wahr wie die Regierungsfraktionen. 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. Allerdings würden sie eher im Hintergrund eine Art Kontrolle der Regierungsarbeit vornehmen, aber nach außen werde darüber wenig kommuniziert. Zudem würden Regierungsfraktionen aber auch Oppositionsfraktionen immer wie-

²⁸ 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.

²⁹ Vgl. *Eberhard Schuett-Wetschky*, Regierung, Parlament oder Parteien: Wer entscheidet, wer beschließt? Zeitschrift für Parlamentsfragen, 36. Jg., 2005, H. 3, S. 489–507.

³⁰ Z.B. *Stephan Haberland*, Die verfassungsrechtliche Bedeutung der Opposition nach dem Grundgesetz. Berlin: Duncker & Humblodt 1995; S. 42.

³¹ Winfried Steffani, Formen, Verfahren und Wirkungen der parlamentarischen Kontrolle.

der 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).³² Für *Steffani* war es wichtig, dass der Bundestag (und hier durchaus unterschiedlich gewichtet Mehrheitsfraktionen und Oppositionsfraktionen) Instrumente und Verfahren der Informationsgewinnung, der Informationsverarbeitung, der Informationsbewertung (Würdigung und Kritik) 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.33 Alle Theoretiker der Demokratie – ob Vertreter der realistischen Schule oder der deliberativen 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. Mitregieren ist zudem auch wichtig, um aus dem Parlament Nachwuchs für die Regierungsarbeit zu generieren. Das gilt für Mehrheitsfraktionen ebenso wie für die Opposition, die morgen in der Mehrheit sein kann.

III. Wozu parlamentarische Kontrolle?

Ist parlamentarische Kontrolle der Regierung wirklich notwendig? Diese Frage kann und soll man in dieser Radikalität durchaus stellen. Die Frage muss nicht notwendigerweise negativ beantwortet werden. Wie oben gezeigt wurde, liegt das Grundproblem bei der Befassung mit parlamentarischer 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 sollten. Es reicht nicht aus, bestehende Verfahren und Instrumente der parlamentarischen Arbeit von Oppositionsfraktionen (insbe-

³² Siehe dazu auch *Wilhelm Kewenig*, Staatsrechtliche Probleme parlamentarischer Mitregierung am Beispiel der Arbeit der Bundestagsausschüsse. Bad Homburg 1970.

³³ Zur Kritik an dem Begriff der mitwirkenden Kontrolle vgl. *Thomas Ellwein*, Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland. Opladen 1977, S. 284; s. a. *Hans Joachim Berg*, Der Verteidigungsausschuß des Deutschen Bundestages. München 1982, S. 94 f.

sondere die Minderheitsrechte) oder von Mehrheitsfraktionen als "Kontrollinstrumente" zu bezeichnen. Es ist auf keinen Fall sinnvoll, auf parlamentarische Kontrollinstrumente zu verweisen, die unter Bedingungen des Konstitutionalismus entwickelt worden sind oder die Parlamentarismusmodelle reflektieren, die vor 200 Jahren Gültigkeit hatten 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.³⁴ Ein solcher Versuch müsste sich anhand einiger Kernfragen parlamentarischer Regierungssysteme bewegen. Für eine Befassung mit der Frage, ob und wie man parlamentarische Kontrolle unter den heutigen Funktionsbedingungen parlamentarischer Demokratien begründen kann, sollte man von den folgenden fünf zentralen Fragen ausgehen:

- (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 und welche Rolle spielen dabei Institutionen und Instrumente, die gemeinhin unter dem Begriff der "parlamentarischen Kontrolle" gefasst werden?
- (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.

1. Politische Kontrolle über den Staatsapparat und die Bürokratie

Der Staatsapparat ist in einem Land wie der Bundesrepublik Deutschland ein mächtiges Instrument, welches notwendig ist, um politische Ziele umzusetzen und die freiheitlich demokratische Ordnung zu bewahren. Dessen politische Kontrolle

³⁴ So wie in den dreißiger Jahren des 20. Jahrhunderts sind auch heute die parlamentarischen Demokratien nicht davor gefeit zu scheitern – die Türkei, Polen, Ungarn, Rumänien sind heute die warnenden Beispiele, die sich auch anderswo wiederholen könnten.

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, die 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. Voraussetzung dafür 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 (bzw. die Regierung). Dazu gehören Gesetze 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.³⁵

2. Parlamentarische Kontrolle und Gewaltenteilung

Entsprechend muss auch das Thema "Gewaltenteilung" angegangen werden. Unter Bedingungen des Konstitutionalismus waren parlamentarische Kontrollrechte wichtige Säulen der Gewaltenteilung zwischen dem Parlament auf der einen und der Krone und deren Exekutive auf der anderen Seite. Mit dem Übergang zum Parlamentarismus entfällt die Notwendigkeit der 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. 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 Ausschusssit-

³⁵ Vgl. *Günther Patz*, Parlamentarische Kontrolle der Außenpolitik. Fallstudien zur politischen Bedeutung des Auswärtigen Ausschusses des Bundestages. Meisenheim am Glan 1976; s.a. *Philipp Scherrer*, Das Parlament und sein Heer. Das Parlamentsbeteiligungsgesetz. Berlin 2010.

³⁶ Vgl. *Dolf Sternberger*, Gewaltenteilung und parlamentarische Regierung in Deutschland, in: Kurt Kluxen (Hrsg.), Parlamentarismus. Köln 1971, S. 325–339.

zungen den Resonanzboden dafür abgeben, ob Initiativen der Regierung Erfolgschancen haben oder nicht oder wo die Regierung ihre Politik anpassen muss. Durch die parlamentarische Auseinandersetzung wird der kommende Wahlkampf vorbereitet und dadurch werden Wahlen zu Plebisziten über die Regierungspolitik als Ganzes. 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. Von 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.³⁷ Das kann man so sehen, aber es wäre besser, hier auf den Begriff der "parlamentarischen Kontrolle" zu verzichten, weil man damit weitgehend überholte Vorstellungen von Demokratie und Parlamentarismus fördert. In der Sache geht es lediglich um gleiche Chancen im politischen Wettstreit und um die Wahrung des Gleichgewichts zwischen Opposition und Mehrheitsfraktion. Diese Chancen stehen aber immer in Konkurrenz zur Handlungsfähigkeit der Regierung und der sie tragenden Mehrheit, denn diese haben das Mandat der Wähler, welches die Kontrolle über den Staatsapparat einschließt. Das Bundesverfassungsgericht hat in diesem Zusammenhang völlig zu Recht betont, dass die parlamentarischen Kontrollrechte nicht so weit gehen dürfen, dass sie die Regierungsfunktionen gefährden. Daher sollten diese Maßnahmen auf ein "funktionsverträgliches Maß" reduziert bleiben.³⁸

Entscheidend für die Einschätzung der Gewaltenteilung ist nicht, ob und wieweit das Parlament oder gar nur die Oppositionsfraktionen die Politik der Regierung korrigieren kann. Zur Gewaltenteilung gehört vielmehr alles, was die politische Freiheit gewährleistet, d.h. alle Barrieren, die gegen die Konzentration von zu

³⁷ Einen sehr guten Überblick über die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgericht in dieser Sache bietet *Jelena von Achenbach*, Parlamentarische Informationsrechte und Gewaltenteilung in der neueren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Jg. 48, Heft 3, 2017, S. 491–515.

³⁸ 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 *Jelena von Achenbach*, Parlamentarische Informationsrechte.

viel Macht in einer Hand wirken.³⁹ 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 Verstetigung 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 (oder durch "empörte Bürger", gegen die die staatlichen Stellen nichts unternehmen) 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. Der Parlamentarische Rat hatte bei der Abfassung des Grundgesetzes die Erfahrungen mit dem Ende der Weimarer Republik gründlich verarbeitet. Die deutsche Demokratie gilt seither europaweit als gefestigt gegen so eine Entwicklung. Das galten Polen und Ungarn bis vor kurzem aber auch. Von daher wäre es ratsam, im Wege einer umfassenden Prüfung dieser verfassungsrechtlichen Hürden etwa durch eine Enquête-Kommission des Bundestages vor dem Hintergrund der Erfahrungen mit den oben genannten gescheiterten parlamentarischen Demokratien zu überprüfen, ob unsere verfassungsrechtlichen Hürden noch ausreichend sind und ob sie auch noch halten in Zeiten verschärfter innenpolitischer Konflikte.

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

³⁹ Vgl. hierzu Winfried Steffani, Gewaltenteilung im demokratisch-pluralistischen Rechtsstaat, in: Heinz Rausch (Hrsg.), Zur heutigen Problematik der Gewaltenteilung. Darmstadt 1969, 313–352.

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 untersuchen 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. Sie betrifft aber auch Bereiche, wo die staatliche Verwaltung tief in das Leben der Bürger eingreift, wie im Bereich der Sozialstaatlichkeit, dem Umgang mit Daten oder bei Soldaten und Polizisten. 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. Ziel ist es hier als Beschwerdeinstanz zu arbeiten und die Potenziale moderner Datenverarbeitung zur Verletzung von Informationsrechten einzuschätzen und frühzeitig zu agieren. Auch Ombudsmänner (-frauen) oder Petitionsausschüsse können ein Instrument sinnvoller parlamentarischer Kontrolle sein, die den Schutz der einzelnen Bürger im Blick hat. In allen diesen Fällen treten der Bundestag oder die Länderparlamente 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 Rolle 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.

4. Die Verhinderung oder Korrektur von Fehlern durch das Parlament

In der Politik werden Fehler gemacht. Das ist normal. 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. Wie oben aufgezeigt, ist Fehlerkontrolle auch deswegen nur schwer machbar, weil die Mehrheitsfraktionen versuchen werden, von ihnen perzipierte Fehler der eigenen Regierung auf stillem Wege zu korrigieren, während Oppositionsfraktionen keine effektiven Möglichkeiten haben, auf die Politik der Regierung korrigierend einzuwirken (zumindest solange sie nicht in der Regierung sind).

Ansonsten kann in parlamentarischen Regierungssystemen von der Opposition (aber auch von den Mehrheitsfraktionen) durch das Einbringen von Argumenten und Sachverhalten versucht werden, von ihr perzipierte Fehler der Regierungsarbeit (sei es im Verwaltungshandeln, im fiskalischen Handeln, in der Gesetzgebungsvorbereitung oder in der Außen- und Sicherheitspolitik) zu diskutieren und die Regierung durch gute Argumente und deren Unterstützung in den Medien 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. Die Frage, ob es sich um eine fehlerhafte Politik der Regierung handelt oder nicht. kann dann zum Gegenstand eines plebiszitären Wahlkampfes gemacht werden. Ob man das dann noch als "parlamentarische Kontrolle" bezeichnen soll, ist fraglich. Vielmehr handelt es sich hier um einen ganz normalen Vorgang der politischen Konkurrenz in einer parlamentarischen Demokratie. In einem parlamentarischen Regierungssystem kann die Debatte über vermeintliche Fehler der Regierung von beiden Seiten dazu genutzt werden, die jeweiligen Auffassungen so deutlich und für die Wahlbürger als so wichtig erscheinen zu lassen, dass ein dann folgender Wahlakt zu einer Art Plebiszit über diese Frage wird. Die Bundestagswahl von 1972 war ein derartiges Plebiszit, bei dem es um die Frage der Ostpolitik ging. Ebenso die von 1983, mit der sich die Koalition aus Union und FDP ein Votum für die von ihr angestrebte Wende in der Wirtschaftspolitik und der Sicherheitspolitik holte. In beiden Fällen setzte sich die jeweilige Regierungsmehrheit durch.

Wirkliche Fehler werden zudem ohnehin erst im Nachhinein erkannt. Diese objektiv ermessen und dann korrigieren zu wollen, ist für ein Parlament schwierig, weil auch hier die unterschiedlichen Interessen und Bewertungsmaßstäbe fortdauern (man denke nur an die Frage, ob die strategischen Entscheidungen zur Reform der EU aus den 90er Jahren richtig waren oder nicht). 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.⁴⁰

⁴⁰ 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. Dies kann manchmal Monate, wenn nicht Jahre dauern, aber in der Regel haben derartige Ausschüsse – sofern sie gründlich gearbeitet haben – die notwendige Autorität, um Fehler der Exekutive zu exponieren und Ansätze für eine Besserung zu entwickeln.

Eine ganz andere Form parlamentarischer Kontrolle vermeintlicher Fehler der Regierung liegt dann vor, wenn es gegen die Politik der Regierung im außerparlamentarischen Raum zu massiven Protesten kommt. Derartige Proteste können entweder von den Oppositionsparteien aufgenommen werden, oder, wenn das nicht der Fall ist, dazu führen, dass neue Parteien in das Parlament einziehen, die den Protest artikulieren. Die entscheidende Stunde der Parlamentarischen Kontrolle kommt allerdings erst dann, wenn nach einer Wahl eine völlig neue Gruppierung ins Parlament einzieht. Entweder vermag sie ihren Protest in einer Weise zu artikulieren, die in den republikanischen Sagbarkeitsraum passt (wie im Fall der Grünen seit den 80er Jahren), oder sie isoliert sich selber durch Radikalisierung und Kommunikationsformen, die nicht zum Parlamentarismus passen (was bislang bei rechten Parteien der Fall war). Aber auch hier kann man sich darüber streiten, ob ein solcher Prozess noch "parlamentarische Kontrolle" genannt werden kann. Zumindest ist hier die Gefahr nicht gegeben, dass man in ein überholtes Parlamentsverständnis abgleitet.

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 Themas 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, wo die Anliegen der Gesellschaft (auch und gerade in ihrer Vielfalt) zum Ausdruck gebracht werden und wo die Agenda der Politik festgelegt wird (expressive function). Gleichzeitig sollen durch die institutionalisierte und geregelte Form der Debatte diese Anliegen gebündelt und in einer Weise an die Bevölkerung gespiegelt werden, dass der politische Prozess damit zivilisiert wird (teaching function). Auch sollen aus diesen Debatten Impulse für die konkrete Arbeit der Regierung erwachsen (information 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 immer stärker 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.⁴¹ Es ist keinesfalls alles schlecht, was aus den Medien kommt, aber der Bundestag (bzw. auch die Länderparlamente) verlieren in diesem Zusammenhang ihre Funktion als Transmissionsriemen zwischen der Bevölkerung und der Politik. Führende Politiker und Politikerinnen tendieren immer stärker dazu, sich hauptsächlich den Medien und den dort gerade wichtig oder modisch erscheinenden Themen anzudienen, der Kontakt zu den Sorgen und Nöten der normalen Bevölkerung leidet ebenso darunter wie die Orientierung der Politik an übergeordneten strategischen Zielsetzungen.

Diese letztlich angemaßte Rolle der Massenmedien als Surrogat-Souverän führt in der Konsequenz zu unterschiedlichen Gegenbewegungen und vor allem zu einer stärkeren Nutzung alternativer Medien für die politische Kommunikation (vor allem durch Internet-Plattformen und andere soziale Medien, aber auch durch Gegenmedien oder parteiliche Thinktanks). 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), der geregelte und zivilisierte Prozess der Auseinandersetzung zwischen unterschiedlichen Ansichten und Einsichten und die Einigung auf Verfahren der Mehrheitsentscheidung oder von Verhandlungsentscheidungen, die dann von allen Bürgern als rechtmäßig anerkannt werden.

Opfer dieser Entwicklung sind die Parlamente, die immer weniger die von Bagehot angemahnten und für das Funktionieren des demokratischen Systems zentralen Funktionen wahrnehmen. 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 zurückzugewinnen. Da ist die Institution der Regierung nicht das Kontrollobjekt, vielmehr ist sie ein wichtiger Partner.

Es ist zu früh, um hierzu konkrete Vorschläge machen zu können, aber zumindest einige Anmerkungen seien erlaubt:

1. Es stellt sich die grundsätzliche Frage, ob ein Parlament wie der Bundestag, um größere Sichtbarkeit zu bewirken, sich nicht wieder stärker als Redeparlament und Ort der Beratung über grundlegende Herausforderungen und Probleme (auch unabhängig von laufenden Gesetzgebungsvorhaben) versteht und sich entsprechend aufstellt. Dies ist eine Frage nach der Nutzung und der Verteilung

⁴¹ 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, s. a. *Heinrich Oberreuter*, Parlamentarismus in der Talkshow-Gesellschaft: Wichtigtuer und Wichtiges tun. Zeitschrift für Parlamentsfragen, 36. Jg., (2005) H. 3, S. 508–516.

von Ressourcen. Anstelle nach kleinteiligen Möglichkeiten der Verbesserung der Mitwirkung von MdBs im Rahmen von Gesetzgebungsverfahren zu streben, wäre es vielleicht sinnvoller, im Bundestag Gremien und Verfahren zu schaffen, die sich der Auseinandersetzung mit den strategischen Herausforderungen der Innen- wie Außenpolitik widmen. Diese Auseinandersetzung muss in einer Weise erfolgen, die für die Bürger nachvollziehbar ist und die mit dem nötigen Ernst erfolgt.

- 2. In diesem Zusammenhang muss sich der Bundestag Kanäle schaffen, die Informationen aus gesellschaftlichen Bereichen für die Politik zugänglich machen, die ansonsten im Schatten der Dominanz der großen Medien stehen. Zu diesen gesellschaftlichen Bereichen gehören die Wissenschaft, die Wirtschaft und zivilgesellschaftliche Institutionen. Aber auch die Stimmen von Bürgern und Bürgerinnen. Anhörungen sollten in einer Weise gestaltet werden, dass daran auch die Öffentlichkeit teilhaben kann.
- 3. Es stellt sich in diesem Zusammenhang die Frage, welche Formen der Kommunikation der Bundestag als Institution anbieten soll, um den Bürgern auch den Eindruck zu vermitteln, dass die von ihnen vorgebrachten Anliegen ernst genommen und seriös debattiert werden.

Dies sind erst einmal nur allgemeine Anregungen, die Umsetzung in konkrete Vorschläge ist nur im Rahmen einer breiteren Debatte zu leisten. Insofern ist parlamentarische Kontrolle kein Auslaufmodell, aber wesentliche Auseinandersetzungen mit dem Problem parlamentarischer Kontrolle sind noch zu führen.

IV. Fazit

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 Parlamentarismusmodelle gekennzeichnet, die stark am Konstitutionalismus orientiert sind. Dabei werden heute viele Instrumente und Verfahren des parlamentarischen Alltags insbesondere die Minderheitsrechte der Opposition, aber auch die Möglichkeiten der informellen Mitwirkung - zu Unrecht der Rubrik "parlamentarische Kontrolle" zugeordnet. Ein Blick auf die sozialwissenschaftliche, empirisch vorgehende Demokratietheorie und Regierungslehre lässt erkennen, dass parlamentarische Kontrolle keinesfalls Kernfunktion einer parlamentarischen Demokratie ist, sondern eher eine nachrangige Funktion darstellt. Die herrschende verfassungspolitische und verfassungsrechtliche Debatte zur parlamentarischen Kontrolle läuft Gefahr, den Blick für die eigentlichen Probleme des Parlamentarismus zu verlieren.

Eine theoretisch angeleitete Debatte über Sinn und Zweck parlamentarischer Kontrolle in repräsentativen parlamentarischen Regierungssystemen sollte sich eher 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 (die Regierung) vorgenommen wird, das/die mit großen Machtbefugnissen ausgestattet ist und letztlich der Wahlbevölkerung 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. Von daher ist es wichtig, dass die Opposition in einem Parlament über Instrumente verfügt, die Chancengleichheit herstellen, ohne dass dadurch die prinzipielle Handlungsfähigkeit der Regierung beeinträchtigt wird.
- 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 und Beamtinnen) spielt der Bundestag eine wichtige Rolle als Kontrollinstanz. Dies gilt insbesondere für Verwaltungshandeln, welches tief in Grundrechte eingreift (Abhören) oder aber existenzielle Bedeutung für Bürger oder Angehörige des öffentlichen Dienstes hat. 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, die auch unter Bedingungen des Dualismus realistisch ist.
- 4. Unter dem Gesichtspunkt der Korrektur von Fehlern der Regierungspolitik ist entscheidend, dass parlamentarische Oppositionsfraktionen 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. Angesichts der Tatsache, dass es unterschiedliche Meinungen darüber gibt, was in der Politik fehlerhaft ist oder nicht, muss es in vielen Fragen dem politischen Prozess überlassen bleiben, wie eine dazu berufene Mehrheit (sei es im Parlament, sei es bei einer plebiszitären Wahl) sich entscheidet.
- 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.