

61. Bitburger Gespräche

Bearbeitet von  
Herausgegeben von der Stiftung Gesellschaft für Rechtspolitik, Trier, und dem Institut für Rechtspolitik an  
der Universität Trier

1. Auflage 2019. Buch. VIII, 158 S. Hardcover (In Leinen)

ISBN 978 3 406 73657 5

Format (B x L): 16,0 x 23,0 cm

[Recht > Öffentliches Recht > Staatsrecht, Verfassungsrecht](#)

Zu [Inhaltsverzeichnis](#)

schnell und portofrei erhältlich bei

**beck-shop.de**  
DIE FACHBUCHHANDLUNG

Die Online-Fachbuchhandlung [beck-shop.de](http://beck-shop.de) ist spezialisiert auf Fachbücher, insbesondere Recht, Steuern und Wirtschaft. Im Sortiment finden Sie alle Medien (Bücher, Zeitschriften, CDs, eBooks, etc.) aller Verlage. Ergänzt wird das Programm durch Services wie Neuerscheinungsdienst oder Zusammenstellungen von Büchern zu Sonderpreisen. Der Shop führt mehr als 8 Millionen Produkte.

Stellenwert. Offensichtlich begann sich die These *Dolf Sternbergers* durchzusetzen, wonach die Parlamentarische Regierung in der Bundesrepublik Deutschland mit den eingeschränkten Kontrollmöglichkeiten der Opposition die beste Regierungsform sei, bei der sich auch die politische Freiheit am ehesten sicherstellen lasse.<sup>23</sup> In Gesamtdarstellungen zum deutschen Parlamentarismus sowie in Büchern zum Deutschen Bundestag kam das Thema nur selten vor.<sup>24</sup> 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.<sup>25</sup>

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 unterscheidet und nur eine Scheindemokratie sei.<sup>26</sup> In dieser Zeit ist in der deutschen Parlamentarismusforschung eine deutliche Wiederentdeckung der parlamentarischen Kontrolle als Ausweis des demokratischen Charakters parlamentarischer Regierungssysteme zu beobachten.<sup>27</sup> Dies ist in gewisser Weise nachvollziehbar, wollten die betreffenden Autoren doch den geschädigten Ruf des deutschen Parlaments wieder herstellen, indem auf die vielen Mög-

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

<sup>24</sup> 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.

<sup>25</sup> 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.

<sup>26</sup> 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.

<sup>27</sup> Ein typisches Beispiel hierfür ist *Klaus von Beyme*, Stichwort „Kontrolle, parlamentarische“ in: Hans Helmut Röhrling/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.<sup>28</sup> Mit dieser Beschreibung parlamentarischer Instrumente und Verfahren als „parlamentarischer Kontrolle“ ging und geht das Risiko einher, dass zur Erklärung von politischen Verlaufsmustern in parlamentarischen Demokratien auf Denkmuster und Schablonen zurückgegriffen wird, die aus der Zeit des Konstitutionalismus stammen und die eine Zentralität von politischen Organen suggerieren, die im heutigen Parteienstaat gar nicht mehr existiert. Damit kann – wie *Eberhard Schütt-Wetschky* argumentierte – dem Parlamentarismus eher geschadet werden.<sup>29</sup> Manchen Schriften zur parlamentarischen Kontrolle blieben zudem Kontrollbegriffen verhaftet, die schwer nachzuvollziehen waren.<sup>30</sup>

Am differenziertesten ging *Winfried Steffani* in einem 1989 erschienenen Aufsatz vor.<sup>31</sup> 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 Regierungsfaktionen. Während die Oppositionsfraktionen keine Möglichkeiten der Sanktionen haben, müssen sie vor allem versuchen, die Regierung dadurch zu kontrollieren, indem sie diese zur Herausgabe von Informationen und zur Abgabe von Stellungnahmen bewegen, die dann in der politischen Debatte oder im Wahlkampf gegen diese verwendet werden kann. Richtungskontrolle finde somit durch die politische Debatte statt, aber auch eher nur indirekt und mit einem langen zeitlichen Verlauf. Die Mehrheitsfraktionen hätten hingegen alle Möglichkeiten der Kontrolle und der Sanktionen, wenden diese aber nicht an, da sie die von ihnen gewählte und gestützte Regierung nicht gefährden wollen. Allerdings würden sie eher im Hintergrund eine Art Kontrolle der Regierungsarbeit vornehmen, aber nach außen werde darüber wenig kommuniziert. Zudem würden Regierungsfaktionen aber auch Oppositionsfraktionen immer wie-

<sup>28</sup> 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 Pitz/Heike Ortwein*, Das politische System Deutschlands. München 1997, S. 181 ff.

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

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

<sup>31</sup> *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).<sup>32</sup> 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.<sup>33</sup> 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-

---

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

<sup>33</sup> 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.<sup>34</sup> 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

---

<sup>34</sup> 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.<sup>35</sup>

## 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.<sup>36</sup> Ansonsten gibt es eine Funktions- und Arbeitsteilung zwischen Regierung und Parlament, durch die Akte der Gesetzgebung meist nach Vorschlag der Regierung durch das Parlament erfolgen – wo die Regierung in der Regel eine Mehrheit hinter sich weiß – und wo parlamentarische Debatten und Ausschusssit-

---

<sup>35</sup> 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.

<sup>36</sup> 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 Erfolgchancen 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.<sup>37</sup> 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.<sup>38</sup>

Entscheidend für die Einschätzung der Gewaltenteilung ist nicht, ob und wie weit 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

---

<sup>37</sup> 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.

<sup>38</sup> 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.<sup>39</sup> In einem parlamentarischen Regierungssystem gehört dazu nicht nur die Chancengleichheit der Opposition, sondern auch die Unabhängigkeit der Justiz (insbesondere der Verfassungsgerichtsbarkeit), der Föderalismus sowie auch die Barrieren bei der Zusammenarbeit der mit Sicherheit befassten Behörden.

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

---

<sup>39</sup> 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