

Universität Konstanz
Fakultät für Verwaltungswissenschaft
Sommersemester 1997

Diplomarbeit

Informationsasymmetrien zwischen Landtag und Landesregierung aus der Perspektive von Abgeordneten - Wissen ist Macht. Eine Studie am Beispiel des Landtages von Hessen.

Vorgelegt von:

Kerstin Knöll
Tannenweg 3
65205 Wiesbaden

Matr.-Nr. 01/279268

1. Gutachter: Prof. Dr. Wolfgang Seibel
2. Gutachter: Privatdozent Dr. Josef Schmid

Inhaltsverzeichnis

Kapitel 1: Einleitung	1
1.1 Einführung und Fragestellung	1
1.2 Gliederung und methodische Vorgehensweise	3
A/ Theoretischer Teil	7
Kapitel 2: Theoretische Grundlagen	7
2.1 Der Begriff der Information	7
2.2 Der Principal-Agent-Ansatz als Analyserahmen	11
2.2.1 Die Principal-Agent-Theorie	11
2.2.2 Anwendung auf das Untersuchungsfeld Politik	15
2.2.3 Multiple Principals und Multiple Agents	16
2.2.4 Einschränkungen bei der Anwendung des Ansatzes auf die Bürokratie	17
2.3 Anwendung der Principal-Agent-Theorie auf den Hessischen Landtag	20
Kapitel 3: Kontrolle und Information im parlamentarischen Regierungssystem	23
3.1 Das parlamentarische Regierungssystem	23
3.1.1 Was heißt Gewaltenteilung im parlamentarischen Regierungssystem?	25
3.1.2 Regierungsmehrheit und Opposition	26
3.2. Regierung und Parlament unter dem Aspekt der Kontrolle	27
3.2.1 Was bedeutet parlamentarische Kontrolle?	29
3.2.2 Die Kontrollfunktion des Parlaments	34
3.2.3 Exkurs: Kontrolle am Beispiel des US-Kongresses	36
3.3 Die Informationsbeziehung zwischen Regierung und Parlament	39
3.3.1 Der Informationsaustausch	39
3.3.1.1 Die Verpflichtung der Regierung zu Information und Antwort	41

3.3.1.2 Grenzen der Informationspflichten	43
<i>3.3.2 Informationsasymmetrien zwischen Parlament und Ministerialbürokratie</i>	46
Kapitel 4: Ursachen der Informationsasymmetrien zwischen Landtag und Landesregierung	52
4.1 Der Vorteil des Agenten: Die Autonomie der Bürokratie	52
<i>4.1.1 Annäherung an den Gegenstand „Bürokratie“</i>	52
<i>4.1.2 Bürokratiethoretische Ansätze zum Problem der Verselbständigung der Verwaltung</i>	55
4.2 Der Nachteil des Principals: Gründe für die Agency-Probleme des Landtags	63
<i>4.2.1 Die Rolle der Landtage im parlamentarischen Regierungssystem</i>	63
<i>4.2.2 Der schleichende Kompetenz- und Einflußverlust der Landtage</i>	65
<i>4.2.3 Die Reaktion der Landtage</i>	72
B/ Empirischer Teil	76
Kapitel 5: Der Hessische Landtag und seine Beziehung zur Landesregierung	76
5.1 Informations- und Kontrollmöglichkeiten des Hessischen Landtags gegenüber der Landesregierung	78
<i>5.1.1 Verfassungsbestimmungen und gesetzliche Informationspflichten</i>	78
<i>5.1.2 Die Regelungen der Geschäftsordnung</i>	82
5.1.2.1 Fremdinformation	83
5.1.2.2 Selbstinformation	87
5.1.2.3 Information durch Dritte	88
<i>5.1.3 Vergleich zwischen alter und neuer Geschäftsordnung des Hessischen Landtags</i>	94
5.2 Drucksachenauswertung	97
<i>5.2.1 Allgemeine Initiativen</i>	98
<i>5.2.2 Initiativen zum kooperativen Föderalismus</i>	99
<i>5.2.3 Initiativen zur Beteiligung an staatsleitenden Entscheidungen</i>	100
Kapitel 6: Ergebnisse aus der empirischen Untersuchung	110

6.1 Methodische Vorbemerkung	110
<i>6.1.1 Die Fragebogenkonstruktion</i>	<i>111</i>
<i>6.1.2 Die Abgeordneten im Hessischen Landtag</i>	<i>113</i>
6.2 Die Fragen und ihre Ergebnisse	116
<i>6.2.1 Die Informationssituation der Abgeordneten</i>	<i>116</i>
<i>6.2.2 Parlamentarische Kontrolle - wichtig und doch vernachlässigt?</i>	<i>127</i>
Kapitel 7: Schlußbetrachtung	133
Literaturverzeichnis	
Abkürzungsverzeichnis	
Anhang	

Abkürzungsverzeichnis

Abg.	Abgeordnete/r
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BVerfGE	Bundesverfassungsgerichtsentscheidung
bzw.	beziehungsweise
Drs.	Drucksache
EU	Europäische Union
GG	Grundgesetz
GOHLT	Geschäftsordnung des Hessischen Landtags
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt (für das Land Hessen)
h.M.	herrschende Meinung
HDSG	Hessisches Datenschutzgesetz
HV	Hessische Verfassung
i.V.m.	in Verbindung mit
insb.	insbesondere
L Reg.	Landesregierung
LT	Landtag
mind.	mindestens
o.g.	obengenannt
PKK	Parlamentarische Kontrollkommission
PlPr	Plenarprotokoll
RN	Randnummer
SchlHVerf.	Schleswig-Holsteinische Verfassung
sog.	sogenannt
TO	Tagesordnung
u.a.	unter anderem
vgl.	vergleiche
WP	Wahlperiode
z. Zt.	zur Zeit
z.B.	zum Beispiel
z.T.	zum Teil

Die Bürokratie verbirgt ihr Wissen und Tun vor der Kritik soweit sie irgend kann.(Max Weber, Wirtschaft und Gesellschaft 1972, 572)

Kapitel 1: Einleitung

1.1 Einführung und Fragestellung

In der Frankfurter Rundschau vom 24.01.1997 war folgender Ausschnitt eines Kommentars zu lesen.

Am eigentlichen Auftrag gemessen, sind die Erkenntnisse, die der Untersuchungsausschuß zur Henrichs-Affäre bislang zu Tage gefördert hat, mager. ... Außenstehenden bietet er ... einen ungewöhnlich tiefen Einblick in den Alltag der Ministerialbürokratie (FR Nr. 20, 24.01.1997, 26).

Doch interessanter wird das Zitat durch eine kleine Meldung in der Süddeutschen Zeitung zum gleichen Thema. Hier war am 23.04.1997 zu lesen:

Das Rätsel um eine verschwundene Original-Akte in der Affäre um die lukrative Nebentätigkeit des Frankfurter Gerichtspräsidenten Horst Henrichs bleibt ungelöst. Die Wiesbadener Staatsanwaltschaft hat die Ermittlungen wegen Aktenunterdrückung im hessischen Justizministerium eingestellt. Als Grund nannte sie „Nichtermittelbarkeit eines Täters“. Alle vernommenen Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen hätten bestritten, das Dokument vernichtet oder sich an der Vernichtung beteiligt zu haben (SZ Nr. 93, 23.04.1997, 2).

Worum ging es? Der Frankfurter Gerichtspräsident Horst Henrichs hatte für die IG Metall ein Gutachten geschrieben und dafür ein Honorar von über 1,3 Millionen DM bekommen. Als Beamter mußte er diese Nebentätigkeit vom Justizminister genehmigen lassen. Der Genehmigung durch die Staatssekretärin war ein Vermerk vorausgegangen, die eben diese Nebentätigkeit sehr kritisch bewertete, so daß es zum ´offenen Streit` im Ministerium über den Antrag zur Erlaubnis der Tätigkeit kam. Dieser Vermerk ist der Staatssekretärin jedoch nicht vorgelegt worden, so daß sie den Antrag gutgläubig genehmigte. Die Tatsache der hohen Bezahlung des politischen Beamten Henrichs und die dubiose Genehmigung schlug hohe Wellen in der Presse. Die Opposition im Hessischen Landtag war davon überzeugt, daß Parteifreunde den Vermerk entfernten, um die Nebentätigkeit nicht zu gefährden. Sie nahm die Affäre zum Anlaß, einen parlamentarischen Untersuchungsausschuß zur Aufklärung einzusetzen, der seit Mai 1997 in die ´zweite Runde` geht (vgl. Wiesbadener Kurier, 10./11. 05.1997).

Dies zeigt einen kleinen Ausschnitt der Problematik, um die es in dieser Arbeit geht. Das Verhältnis von Legislative und Exekutive wird wesentlich vom Informationsaustausch bestimmt. Der Zugang zu Informationen gegenüber der Regierung, aber auch Informationen durch die Regierung sind Voraussetzung für die Wahrnehmung aller Parlamentsfunktionen, insbesondere der Kontrollfunktion. Die Ministerialbürokratie hat durch die Konzentration von Fachwissen und Information einen Vorsprung gegenüber dem Parlament. Wenn die Bürokratie Informationen zuerst erhält, für sich auswertet und durch eine Vorenthaltung ihrer Erkenntnisse und Daten gegenüber anderen zu Informationsvorteilen gelangt, dann kann sie Entscheidungen wesentlich (mit)-bestimmen (vgl. Schäfer 1994).

Die ungleiche Verteilung von Information zwischen Landtag und Landesregierung ist in den letzten Jahrzehnten u.a. aufgrund verschiedener Faktoren so groß geworden, daß die Befürchtung aufkommt, die Landtage könnten ihre verfassungsmäßigen Aufgaben der Legitimation und Kontrolle gegenüber der Regierung nicht mehr ausreichend wahrnehmen (vgl. Zeh 1987, 324). So befinden sich die Landtage in der prekären Situation, in den letzten Jahrzehnten stetig Gesetzgebungskompetenzen an den Bund verloren zu haben (vgl. Möller 1990). Der Einfluß auf staatliches Handeln minimierte sich aufgrund des kooperativen Föderalismus (vgl. Lehmbruch 1976; Schneider 1979) und der Politikverflechtung (vgl. Scharpf u.a. 1976). Der Prozeß der europäischen Integration bedeutet bislang ein letzter, aber dafür umso nachhaltig wirkender Schub an Kompetenzverlagerungen. Die Landesregierungen scheinen dagegen durch die Einbindung in unterschiedlichen Gremien auf Landes-, Bundes- und Europäischer Ebene eher einen Machtzuwachs erhalten zu haben.

Der Verlust an Steuerungsmöglichkeiten der Landtage hängt auch mit einem Defizit an Informationen zusammen. Damit die Landtage den oben angeführten Entwicklungen, entsprechend ihrer Rolle im parlamentarischen System der Bundesrepublik, etwas entgegensetzen können bzw. sie mitbestimmen können, sind Informationen von entscheidender Bedeutung. Die Principal-Agent-Theorie berücksichtigt explizit solche Informationsasymmetrien zwischen zwei Akteuren und sieht in der effizienten Ausgestaltung von Informations- und Kontrollstrukturen eine Möglichkeit, diese Ungleichgewichte zu minimieren. Sie dient deshalb als Analyserahmen dieser Arbeit. Hiervon ausgehend ergeben sich folgende Fragestellungen.

1. Wie können Informationsasymmetrien zwischen den beiden Institutionen Landtag und Landesregierung (Ministerialbürokratie) erklärt werden?
2. Was sind die Interessenslagen beider Institutionen, und worin besteht der Interessenskonflikt?
3. Welche Möglichkeiten haben die Abgeordneten, Informationen von der Landesregierung zu erhalten, und was wurde unternommen, um diese Informations- und Kontrollmöglichkeiten zu verbessern?

Die zentrale Arbeitshypothese ist hierbei folgende: **Je besser der Landtag seine Informations- und Kontrollrechte ausgestaltet und ausübt, desto geringer ist das Informationsungleichgewicht im Verhältnis zur Exekutive und desto enger ist die Kontrolle.**

Das Ziel der Untersuchung liegt darin, die Informationssituation und -probleme des Landtags differenziert zu betrachten sowie die Handlungsmöglichkeiten der Abgeordneten auf ihre Wirksamkeit hin zu überprüfen. Sie soll auch eine Bestandsaufnahme dessen sein, was bis heute erreicht wurde und zeigen, warum sich die Situation so darstellt. Die Arbeit hat als Forschungskonzeption das Leitbild kritisch-empirischer Politikforschung (vgl. von Alemann/Tönnemann 1995, 64ff.). Das heißt, sie ist theoriegeleitet und theorieorientiert, ist sich aber immer über Schwachpunkte sowohl der Theorie als auch der Empirie bewußt und geht dementsprechend kritisch damit um. Sie will erklären und verstehen und bedient sich daher einer Methodenkombination von quantitativer und qualitativer Forschung.

1.2 Gliederung und methodische Vorgehensweise

Die Arbeit setzt sich aus einem ersten, theoretischen Teil und einem zweiten, empirischen Teil zusammen. Im theoretischen Teil wird zunächst eine begriffliche Klärung des Wortes 'Information' vorgenommen, um zu einer für diese Arbeit gültigen Definition zu gelangen. Danach folgt eine Darstellung der hier als Analyserahmen zugrundeliegenden Theorie: der Principal-Agent-Theorie. Sie wird auf den Untersuchungsgegenstand 'Hessischer Landtag' übertragen (Teil A Kapitel 2). Das parlamentarische Regierungssystem und die Relevanz von parlamentarischer Kontrolle wird anschließend näher beleuchtet. Der Informationsbeziehung zwischen Regierung und Parlament sowie auftretenden Informationsasymmetrien zwischen Parlament und Ministerialbürokratie wird hier besondere

Aufmerksamkeit geschenkt (Teil A Kapitel 3). Darauf aufbauend lassen sich die Ursachen von Informationsasymmetrien zwischen beiden Verfassungsorganen analysieren. Dabei sind zum einen die Gründe für eine Autonomie seitens der Bürokratie und zum anderen die Gründe für die Informationsprobleme des Landtags zu nennen (Teil A Kapitel 4).

Der empirische Teil untersucht als erstes den Landtag und seine Beziehung zur Landesregierung, um sich mit den Informations- und Kontrollstrukturen auseinanderzusetzen. Eine Auswertung der Drucksachen gibt darüber hinaus Hinweise für die Gestaltung dieser Strukturen (Teil B Kapitel 5). Die Ergebnisse der schriftlichen Befragung sind Gegenstand des vorletzten Kapitels. Nach der Darstellung der methodischen Vorgehensweise werden die Fragen konkret ausgewertet und graphisch veranschaulicht (Teil B Kapitel 6). Die Schlußbetrachtung faßt die Ergebnisse der Arbeit zusammen und stellt sie in einen Zusammenhang mit dem theoretischen Teil (Kapitel 7).

Als Methode der empirischen Untersuchung wurde einerseits eine Dokumentenanalyse (Kapitel 5), und andererseits eine schriftliche Befragung (Kapitel 6) gewählt. Ersteres zählt zur qualitativ-empirischen Forschungsrichtung, während ein standardisierter Fragebogen der quantitativ-empirischen Vorgehensweise zuzuordnen ist. Trotz der Unterschiedlichkeit der Ansätze (vgl. Reh 1995, 209f.) - qualitative Forschung will Verstehen und geht eher induktiv vor, dagegen will quantitative Forschung Erklären und arbeitet dazu eher deduktiv - sind sie nicht streng voneinander zu trennen. Jede sozialwissenschaftliche Forschung benötigt eine Verbindung zwischen qualitativen und quantitativen Methoden, um die aufgestellten Hypothesen (als Vermutung über einen Zusammenhang von verschiedenen Variablen) zu überprüfen (vgl. Reh 1995, 203). Eine Kombination beider Vorgehensweisen verspricht deshalb eine größere Wahrscheinlichkeit gesicherter Ergebnisse. Dadurch soll auch eine höhere Gültigkeit (Validität) und Zuverlässigkeit (Reliabilität) der Analyse erreicht werden. Die Annäherung an ein Forschungsproblem aus verschiedenen Perspektiven ist trotz des Vorteils der systematischen Minimierung von Schwächen einzelner Verfahren noch nicht sehr weit verbreitet (vgl. Schnell/Hill/Esser 1992, 326). Als Alternative zur schriftlichen Befragung wäre auch ein Experteninterview (vgl. Schmid 1995, 293ff.) möglich gewesen, um sich erst einmal einen Überblick über die Informationssituation der Abgeordneten zu verschaffen, und ihre Einschätzung der Informationsasymmetrien zur Landesregierung zu erhalten. Da mit der Dokumentenanalyse aber schon ein qualitatives Instrument gewählt wurde, erschien es weniger sinnvoll, ein zweites hinzuzunehmen.

Außerdem bestand die Gefahr, aufgrund der dann nur möglichen kleinen Stichprobe von Interviewpartnern, subjektive und wenig vergleichbare Aussagen zu erhalten.

Die sozialwissenschaftliche Analyse von schriftlichen Quellen (Dokumenten) dient der kritischen Auseinandersetzung mit denselbigen unter einem bestimmten Forschungsaspekt (vgl. Reh 1995, 204f.). Das Ziel ist die Auswertung des sachlich-politischen Informationsgehalts. Dabei ist stets zu berücksichtigen, daß solche „Primärdaten“ immer nur einen selektiven Ausschnitt der Wirklichkeit darstellen. Inhalt der hier vorgenommenen Dokumentenanalyse war zunächst eine gründliche Ansicht der Verfassung des Landes Hessen und gesetzlicher Regelungen sowie der aktuellen Geschäftsordnung des Hessischen Landtags, um die Informations- und Kontrollmöglichkeiten der Abgeordneten gegenüber der Landesregierung und der Ministerialbürokratie herauszufinden. Da im Jahre 1993 eine grundlegende Novellierung dieser Geschäftsordnung stattgefunden hat, wurde zusätzlich ein Vergleich mit der vorherigen (von 1973) vorgenommen. Dadurch sollten eventuelle Verbesserungen oder Verschlechterungen der Ausgestaltung der Informationsbeziehungen entdeckt werden. Anschließend diente die Auswertung der Drucksachen ab der 7. bis zur aktuellen 14. Wahlperiode dazu, weitere Hinweise zu finden, inwieweit die Abgeordneten langfristig ihr parlamentarisches Instrumentarium nutzen, um auf Informationsdefizite formell aufmerksam zu machen und Verbesserungen zu fordern.

Da die Dokumentenanalyse aber immer durch ergänzende Methoden kontrolliert werden sollte (vgl. Reh 1995, 244), wurde zusätzlich ein schriftlicher Fragebogen konzipiert und an alle 110 Abgeordnete des Hessischen Landtags versandt. Das Ziel dieser Befragung war zum einen die Beschreibung der Informationssituation aus der Sicht der Abgeordneten und zum anderen, eine Erklärung auf die Fragestellung zu finden. Als empirisch-analytischer Forschungsansatz versucht die Befragung, Aussagen über gesetzmäßige Zusammenhänge zu überprüfen (vgl. von Alemann/Tönnemann 1995, 40ff.).

Die Beschränkung auf den Hessischen Landtag als Untersuchungsgegenstand erfolgte, um den Untersuchungsumfang im Rahmen einer Diplomarbeit zu begrenzen. Als Einzelfall kann die Arbeit zwar schwer einen großen Anspruch auf Verallgemeinerung besitzen, sie bietet dafür jedoch eine detaillierte Untersuchung. Die Landesparlamente sind in der politik- und sozialwissenschaftlichen Forschung eher unterrepräsentiert, so daß ein grundsätzlicher

Nachholbedarf an empirischen Untersuchungen gegeben ist (vgl. Mayntz 1989, 370ff.; Raschke/Kalke 1994, 33).

A/ Theoretischer Teil

Kapitel 2: Theoretische Grundlagen

2.1 Der Begriff der Information

Im folgenden Abschnitt wird der Begriff der **Information** erfaßt und definiert mit dem Ziel, einen für diese Arbeit brauchbaren Informationsbegriff zu erhalten. Aufgrund der Vielschichtigkeit und Vielfalt an Verständnissen von 'Information' existieren zahlreiche Definitionsversuche. Einigkeit herrscht trotz allem über die essentielle Wichtigkeit von Informationen für den einzelnen Menschen, für alle Organisationen und für ganze Gesellschaften (vgl. Kuhlen 1995, 39 sowie Deutsch 1969, 145).

Die unterschiedlichen Verständnisse von 'Information' können in eher technische und eher nicht-technische unterschieden werden. Die technischen begreifen bei einer Information immer nur das Meßbare oder Abzählbare einer Nachricht und betrachten den technischen Übermittlungsprozeß zwischen einem Sender und einem Empfänger. Sie beziehen den Informationsbegriff stark auf den Begriff der 'Kommunikation' und gehen vom System als Untersuchungsperspektive aus. Informationen dienen aus diesem Blickwinkel zur Aufrechterhaltung der Kommunikations- und damit der Überlebensfähigkeit des Systems. Auf einem (nachrichten)-technischen Verständnis basiert beispielsweise die Informationstheorie¹. Auch in den Sozialwissenschaften benutzte man den Informationsbegriff auf dieser Basis. *Karl W. Deutsch* (1973) hat mit seiner „Politischen Kybernetik“ den Ansatz der Steuerungstheorie als erster konsequent auf das politische System übertragen. Das politische System ist ein spezielles, ausdifferenziertes Subsystem der Gesellschaft. Der Autor betrachtet Regierungen unter dem Aspekt der Entscheidungsfindung und Steuerung. Der Fokus richtet sich auf dessen 'Nervensystem', nämlich die Kommunikations- und Entscheidungskanäle der Regierung (vgl. Deutsch 1973, 31). Denn Steuerung ist aus kybernetischer Sicht eine Frage bzw. ein Problem der Kommunikation. *Deutsch* (1973, 128) begreift Kommunikation als die „Fähigkeit, Nachrichten zu übermitteln und auf sie zu reagieren“. Diese Fähigkeit scheinen sowohl

¹ Synonym bezeichnet wird sie als formale Theorie auch mit dem Begriff „mathematische Theorie der Kommunikation“. Sie entwickelte sich aus der Nachrichtentechnik, die seit 1940 immer mehr mit sich selbst-steuern den Vorgängen und Apparaten arbeitete, welche die Funktionen der Kommunikation, Organisation und Steuerung übernehmen konnten. In den 50er Jahren wurde die Informationstheorie dann von den Sozialwissenschaften aufgegriffen und fand Eingang in die Allgemeine Systemtheorie. Einen generellen Überblick bietet das Buch von *Klaus Müller*, „Allgemeine Systemtheorie. Geschichte, Methodologie und sozialwissenschaftliche Heuristik eines Wissenschaftsprogrammes.“ Opladen: Westdeutscher Verlag, 1996.

biologische Zellen, die Einzelteile einer elektronischen Rechenmaschine oder auch die Organisation von Menschen in einer sozialen Gruppe zu besitzen. Das Kommunikationssystem der Regierung ist von der Informationsverarbeitung abhängig (vgl. Deutsch 1973, 211).

Die vorliegende Arbeit begreift den Begriff der Information nicht-technisch und betrachtet dazu die Informationswissenschaft und die Organisationstheorie. Die Informationswissenschaft definiert Information als „handlungsrelevantes Wissen oder, in einer Formel zusammengefaßt, *Information ist Wissen in Aktion*“ (Kuhlen 1995, 34). Wesentlich ist hier die Unterscheidung zwischen **Wissen und Information**, denn Information wird erst dann zur Information, wenn Wissen so umgewandelt wird, daß es kommunizierbar wird. `Wissen` ist zunächst einmal:

...der Bestand an Modellen über Objekte bzw. Objektbereiche und Sachverhalte, über den Individuen zu einem bestimmten Zeitpunkt verfügen bzw. zu dem sie Zugang haben und der mit einem zu belegenden Anspruch für wahr genommen wird (Kuhlen 1990, 38).

Das Wissen entsteht durch Erfahrung, Logik oder Kommunikation und ist dadurch begründbar. Damit diese „kognitiven Strukturen oder mentale Repräsentationen“ (Kuhlen 1993, 38) aber sichtbar und kommunizierbar werden, müssen sie durch Zeichensysteme (wie z.B. die mündliche Sprache oder die Schrift) abgebildet und dadurch verstehbar gemacht werden. Aus diesem Rohzustand wird die Information erarbeitet. Sie führt durch diesen Prozeß entweder zu einem bestimmten Handeln oder wird selbst wiederum als Wissen abgespeichert. Sog. `Kontingenzfaktoren`, wie beispielsweise die informationelle Kultur (kulturelle und gesellschaftliche Makrostrukturen), normative Vorgaben (Zwecke und Ziele von Organisationen), zeitliche Restriktionen oder die individuelle Informationsverarbeitungskapazität usw. beeinflussen die Transformation von Wissen in Information. Der Wahrheitsgehalt einer Information ist dabei unerheblich - es muß nur die Informationsquelle angegeben werden. Information kann sowohl wahre als auch völlig falsche Aussagen oder etwas zwischen diesen Extremen (z.B. reine Vermutungen oder Meinungen) beinhalten. Information erzeugt grundsätzlich kein neues Wissen, sondern wird aus vorhandenem Wissen erarbeitet. Da sie immer auf den Empfänger zielt, ist sie auch immer von dessen Kontext abhängig (vgl. Kuhlen 1995, 40). Information kann jedoch immer nur begrenzt aufgenommen und verarbeitet werden, da es sonst zu einer Informationsüberflutung kommt. Doch nicht nur zur Vorbereitung von Entscheidungen sind

Akteure auf ausreichende Information angewiesen, auch zur nachträglichen Legitimation bereits getroffener Entscheidungen werden Informationen benutzt. Je größer der zeitliche Druck und der öffentliche Begründungsdruck ist, um so mehr trifft dies zu.

Information läßt sich also als eine kodierte Teilmenge von Wissen beschreiben, die zur Lösung von konkreten, in der Regel professionellen Problemsituationen benötigt wird und gerade nicht präsent ist. In der heutigen Industriegesellschaft, die auch als *Informationsgesellschaft*² bezeichnet wird, ist es wesentlich, aus der Flut von Informationen die für die jeweilige Problemlösung relevanten herausfiltern zu können. Information wird deshalb zunächst aus verfügbaren Ressourcen erarbeitet und dadurch selbst zur Ressource, die verwaltet werden muß. Der Ressourcencharakter von Information zeigt sich einerseits darin, daß sie ein knappes Gut ist, das nicht kostenlos zur Verfügung steht. Andererseits ist sie auch ein nutzbares Potential. Für Organisationen ist dieses Potential wesentlich, da erstens Informationen aus der Umwelt organisationsinterne Prozesse steuern und zweitens Informationen aus der Organisation deren Beziehung zur Umwelt wiederum steuern.

Die Organisationstheorie beschreibt als ein wesentliches Merkmal von Organisationen u.a. deren Informations- und Kommunikationsbeziehungen. *Berthel* (1992, 872) nähert sich dem Informationsbegriff ebenfalls über den Wissensbegriff an und schreibt: „*Informationen* sind zweckorientiertes Wissen. Mit ihnen wird der Kenntnisstand eines Individuums (Subjekt, Informationsbenutzer) verbessert.“ Auch aus diesem Verständnis heraus wird Wissen erst dann zur Information, wenn es für einen spezifischen Zweck verwendet wird. Der Zweck wiederum orientiert sich an der Aufgabe, die ein Betrieb oder eine Institution zu erfüllen hat, um ihre Ziele zu erreichen. Eine effiziente Aufgabenerfüllung ist ohne betriebliche Information unmöglich (vgl. *Berthel* 1992, 874).

Der Bedarf an Informationen ist schwer zu definieren oder zu messen, da er in eine objektive und eine subjektive Komponente zerlegt werden kann. Die objektive Komponente betrifft die sachlich-inhaltlichen Anforderungen an die Information. Zur Lösung eines Problems sind relevante oder erforderliche Informationen nötig, die entweder schon zur

² *Kuhlen* (1990, 48) versteht unter einer Informationsgesellschaft eine informierte Gesellschaft, die es ihren Mitgliedern ermöglicht, sich freien Zugang zu Wissensressourcen zu verschaffen um sich „... im Rahmen ihrer Verantwortung für das Ganze durch gewollte Entscheidungen selbst bestimmen [zu] können und in der politische, administrative und ökonomische Handlungen (wissenschaftlich-technische ohnehin) informationell abgesichert sind bzw. sich durch Informationen auf Nachfrage legitimieren müssen oder können.“

Verwendung vorhanden sind oder noch beschafft werden müssen. Die subjektive Komponente zielt auf den jeweiligen Nutzer, der ein Bedürfnis nach Information hat und als Nachfrager von Informationen auftritt. So definiert *Berthel* an gleicher Stelle den **Informationsbedarf** als „... die Summe derjenigen Informationen, die zur Erfüllung eines informationellen Interesses ... erforderlich sind.“ Die wichtigsten **Informationseigenschaften** sind in diesem Zusammenhang die Problemrelevanz (Zweckorientiertheit: Zugehörigkeit eines Wissenstatbestandes zu einem lösenden Problem), die Wahrscheinlichkeit (Grad der Sicherheit, wahr zu sein), der Bestätigungsgrad (Glaubwürdigkeit aufgrund verfügbaren Erfahrungswissens), die Überprüfbarkeit (Möglichkeit, einen Wahrheitsbeweis zu führen), die Genauigkeit (Präzision, Detailliertheit) und die Aktualität (Neuigkeitsgrad) (vgl. *Berthel* 1992, 874).

Zusammenfassend haben die nicht-technischen Definitionen den Begriff des `Wissens` als Bezugspunkt und beschreiben Informationen aus der Sichtweise des Individuums. Der Zweck von Informationen liegt nach diesem Verständnis in der Lösung von speziellen Problemen. Parallelen zwischen der technischen und der nicht-technischen Richtung zeigen sich darin, daß Information immer als eine Teilmenge von etwas Ganzem verstanden wird.³ Gemeinsam ist ihnen auch - außer der organistationstheoretischen Perspektive -, daß der Wahrheitsgehalt einer Information unerheblich ist. Auf dieser Grundlage wird der Begriff der Information an dieser Stelle wie folgt definiert:

Informationen sind Kenntnisse oder Wissensinhalte, die aktuell nicht verfügbar sind, zu deren Beschaffung andere Personen oder Mittel nötig sind und die auf bestimmte Zwecke gerichtet und für diese relevant sind.

Nachdem nun der Begriff der `Information` erfaßt und definiert wurde, wendet sich die Arbeit einer Theorie zu, die Information in einer ganz bestimmten Weise berücksichtigt.

2.2 Der Principal-Agent-Ansatz als Analyserahmen

Der Principal-Agent-Ansatz hat seine Wurzeln in der Ökonomie und läßt sich unter die Rational-Choice-Modelle einordnen. Diese gehen prinzipiell von einem rational handelnden Individuum aus, welches seine Präferenzen genau kennt und sie in eine Rangfolge bringen

³ So stellt Information z.B. für *Kuhlen* (1996, 42) eine Teilmenge von Wissen dar. *Müller* (1996, 107) bezeichnet Information als eine Auswahl von Zeichen aus einem Zeichenvorrat.

kann. Zwischen den einzelnen Modellen in der Rational-Choice-Theorie gibt es allerdings unterschiedliche Annahmen, wie groß die Rationalität der Akteure tatsächlich sein soll (vgl. Hammond 1996, 117).⁴ Die Principal-Agent-Theorie geht von einer vollen Rationalität bei gleichzeitig begrenztem Zugang zu Informationen aus. Weiter läßt sich die Theorie in eine normative Richtung mit Schwerpunkt auf einer mathematisch-formalen Darstellung und in eine deskriptive Richtung mit größerer empirischer Nähe unterscheiden (vgl. Ebers/Gotsch 1993, 203). Die Arbeit nimmt ausschließlich die deskriptive Richtung als Grundlage.

2.2.1 Die Principal-Agent-Theorie

Die Organisationstheorie ordnet den Principal-Agent-Ansatz unter den institutionenökonomischen Theorien der Organisation ein.⁵ Diese analysieren und erklären die „Struktur, die Verhaltenswirkungen, die Effizienz und den Wandel von ökonomischen Institutionen“ (Ebers/Gotsch 1993, 193). Ausgangspunkt der Principal-Agent-Theorie ist die Vertragsbeziehung zwischen einem Auftraggeber (Principal) und einem Auftragnehmer (Agent). Der Principal erteilt dem Agenten einen Auftrag, den dieser für ihn erledigen soll. Dies geschieht, weil der Agent über spezialisierte Fachkenntnisse verfügt, die wiederum eingesetzt werden sollen, um für den Principal ein gewünschtes, optimales Ergebnis hervorzubringen (vgl. Ebers/Gotsch 1993, 203 sowie Moe 1984, 756). Charakteristisch ist hier also die Abhängigkeit des einen vom Tun des anderen. Klassische Beispiele hierfür sind die Beziehungen zwischen Patient und Arzt, Arbeitnehmer und Arbeitgeber, Aufsichtsrat und Vorstand usw. Innerhalb dieser Beziehungen sind weitere Agency-Beziehungen zu finden, die wie eine Kette ineinander verschachtelt sind. Der Arzt ist z.B. im Verhältnis zu seinen Angestellten der Principal, die Angestellten sind die Agenten usw. (vgl. Moe 1984, 765). Arrow (1985, 49) betont dazu, daß die empirisch beobachtbaren Agency-Beziehungen in manchen Fällen scharf von den ökonomischen Modellen abweichen - vor allem in Bezug

⁴ Thomas Hammond unterscheidet zwischen 4 unterschiedlichen Rational-Choice-Modellen, die sich anhand der zwei Variablen „Verarbeitungskapazität“ (computational capacity) und „Informationsverfügbarkeit“ (information availability) nach dem Grad der Rationalität klassifizieren lassen. Es handelt sich erstens um das Modell der Perfekten Rationalität, in dem beide Variablen voll vorhanden sind; zweitens um das Modell der unvollkommenen Information (oder Entscheidung unter Unsicherheit) und voller Rationalität der Akteure (hierzu zählt das Principal-Agent-Modell); drittens um das Modell der begrenzten Rationalität, aber freiem Zugang zu Informationen und schließlich viertens um das Modell der begrenzten Rationalität und begrenztem Zugang zu Informationen (vgl. Hammond 1996, 116-120).

⁵ Es handelt sich um 3 verschiedene Ansätze, die jedoch einander ergänzen und unter dem Oberbegriff „institutionenökonomische Organisationsanalyse“ zusammengebracht werden. Dies sind die Theorie der Verfügungsrechte (Property Rights Theory), die Agentur-Theorie (Principal-Agent-Ansatz) und die Transaktionskostentheorie (Transaction Cost Economics) (vgl. Ebers/Gotsch 1993, 193).

auf die Anreizsysteme sind sie viel komplizierter und ausgefeilter, als die ökonomischen Modelle es je annehmen könnten.

Indem der Agent ein spezielles Wissen besitzt, verfügt er über Informationen, die der Principal nicht hat. Die ungleiche Verteilung von Informationen zugunsten des Agenten und die daraus resultierende Unsicherheit sind das entscheidende Merkmal der Theorie. Ein weiterer wichtiger Ansatzpunkt ist die Verteilung des Risikos zwischen beiden. So beinhaltet das Principal-Agent Problem zwei eng miteinander verwobene Komponenten: ungleiche Information und Risikoaufteilung (vgl. Arrow 1985, 44). Trägt der Principal das gesamte Risiko, dann steht ihm auch der gesamte Nutzen zu. Der Agent erhält in dieser Risikoverteilung nur eine feste Vergütung. Dies stellt aber für ihn keinen großen Anreiz dar, zusätzliche Leistung zu erbringen. Genau das haben aber Anreizsysteme zum Ziel. *Ebers/Gotsch* (1993, 209) kommen daher zu dem Schluß, daß Risikoverteilung und eine gleichzeitige optimale Anreizsteuerung immer eine Konkurrenz von Teilzielen bedeutet. Die optimale Gestaltung von ergebnisorientierten Verträgen stellt sich als eine Balance zwischen beiden dar.

Der Informationsvorsprung des Agenten besteht zum einen in der sachlichen Bearbeitung der Aufgaben und zum anderen im Informationsdefizit des Prinzipals über das Ausmaß des eigeninteressierten Verhaltens seines Agenten (vgl. *Ebers/Gotsch* 1993, 205). Beiden Akteuren wird Rationalität unterstellt, d.h. beide verhalten sich zielgerichtet und nutzenmaximierend; beide interessieren sich für Effizienz (vgl. *Ebers/Gotsch* 1993, 205 sowie *Moe* 1984, 741). Der Informationsvorsprung kann vom Agenten für eigene Ziele genutzt werden und somit von den Zielen des Principals abweichen oder ihnen ganz zuwider laufen. Dies resultiert aus der Schwierigkeit für den Principal, die Handlungssituation, die Absichten und die tatsächlichen Aktivitäten des Agenten dauernd und ausreichend zu beobachten. Außerdem ist das Ergebnis der Aktivität des Agenten nicht genau seinen Anstrengungen alleine zuzuordnen. Umwelteinflüsse können das Ergebnis mitbestimmen (vgl. *Ebers/Gotsch* 1993, 205; *Arrow* 1985, 37 sowie *Hammond* 1996, 147f.).

Die unterschiedlichen Interessen beider führen zu einem Interessenkonflikt und zu sog. 'Agenturproblemen'. *Arrow* (1985, 38ff.) unterscheidet hier zwei wesentliche Typen:

‘hidden information’ sowie ‘hidden action’.⁶ ‘Hidden information’ bedeutet, daß der Agent im Gegensatz zum Principal über Tatbestände Informationen besitzt, die dem Principal nicht oder zumindest nicht kostenlos zur Verfügung stehen. Der Agent benutzt dieses Wissen für seine Entscheidungen, ohne daß es für den Principal ersichtlich wird, ob diese Information seinen Interessen dienen⁷ (vgl. Ebers/Gotsch 1993, 207). Von ‘hidden action’ spricht man, wenn die Handlungsmöglichkeiten und die Leistungsanstrengungen des Agenten unklar bleiben. Der Agent kann verschieden vorgehen und verschiedene Mittel benutzen, um das Ziel zu erreichen - für den Principal ist dies und das Ergebnis aber nicht vollständig beobachtbar. Beides kann unter Umständen wieder auf andere Ursachen zurückzuführen sein (vgl. Ebers/Gotsch 1993, 207; Arrow 1985, 38f.; Moe 1984, 754f.). Diese beiden Konzepte sind nützlich zum Verstehen von Situationen, in denen ein Akteur versucht, das Verhalten eines anderen Akteurs zu kontrollieren (vgl. Moe 1984, 755).

Es stellt sich die Frage, wie die Vertragsbestimmungen aussehen müssen, damit für den Agenten der Anreiz möglichst hoch ist, im Interesse seines Principals zu agieren. Denn nur wenn es für den Agenten aufgrund der Anreizstruktur vorteilhaft erscheint, im Sinne des Principals zu handeln, wird er dies auch tatsächlich tun. Aus der Perspektive des Principals geht es bei der Vertragsgestaltung letztendlich um die Frage der Kontrolle des Agenten. Effiziente Steuerungs- und Kontrollmechanismen sollen die Anreiz-, Kontroll- und Informationsprobleme optimal lösen. Dadurch entstehen aber Kosten - sog. ‘agency costs’ (vgl. Pratt/Zeckhauser 1985, 3).⁸ Diesen liegt zugleich die Annahme zugrunde, daß der Zugang zu Informationen und die Gestaltung der Anreizsysteme nicht problemlos und kostenfrei ist.⁹ Änderungen der Agency-Beziehung haben daher in der Regel eine Minimierung der Agenturkosten zum Ziel. Da eine Welt, in der Informationen frei zugänglich sind, nur in der Abstraktion der Theorie besteht, ist davon auszugehen, daß die Akteure sich mit weniger als dem Nutzenmaximum zufrieden geben („second best solution“). Es wird niemals eine vollständige Reduzierung der Agencyprobleme möglich

⁶ Die Literatur benutzt synonym für *hidden information* und *hidden action* auch das Begriffspaar *adverse selection* und *moral hazard*. Die Arbeit hat sich für das erste Paar entschieden.

⁷ Seine Wurzeln hat dieses Agenturproblem in der Versicherungsbranche. Das Versicherungsunternehmen als Principal ist an allen Informationen über den Versicherten interessiert, um eine optimale Vertragsgestaltung zu erreichen. Der Kunde bzw. der Versicherte hat als Agent mehr Wissen über sich und seine Lebensumstände als das Unternehmen. Für ihn ungünstige Informationen kann er daher verschweigen. Ein weiteres Beispiel stellt die Steuererklärung des Bürgers gegenüber dem Staat dar (entnommen aus: Arrow 1985, 40,42).

⁸ Dies können z.B. Steuerungs- und Kontrollkosten sein; Garantiekosten für das Versprechen des Agenten, nicht gegen die Interessen des Principals zu agieren oder Kosten des Wohlfahrtsverlustes, wenn das erbrachte Ergebnis dem nicht Nutzenmaximum des Principals entspricht (vgl. Ebers/Gotsch 1993, 206).

⁹ Ein kostenfreier Zugang zu Informationen wird nicht von allen ökonomischen Modellen unterstellt.

sein. Das Ziel ist vielmehr, die bestehenden Informations- und Kontrolldefizite so klein wie möglich zu halten (vgl. Pratt/Zeckhauser 1985, 4).

Wie sehen die Anreiz-, Kontroll- und Informationsmittel konkret aus? Hierzu gibt es eine Vielzahl spezieller Arbeiten. Zu nennen wären zunächst einmal **Anreizsysteme** („governance mechanisms“ oder „incentives“), die den Agenten innerhalb der Organisation motivieren sollen, seine Leistungserbringung so nahe wie möglich am gewünschten Ergebnis des Principals zu orientieren - so als ob er selbst Principal wäre (vgl. Pratt/Zeckhauser 1985, 8ff. Moe 1984, 756 sowie Ebers/Gotsch 1993, 208). Dies kann z.B. durch ergebnisorientierte Verträge geschehen, in denen sich die Vereinbarungen auf das Leistungsergebnis beziehen. Ein großer Anreiz bildet auch das Entlohnungssystem, denn Löhne stellen einen großen Motivationsfaktor dar. Doch ist es fast unmöglich, den Lohn kongruent mit der Produktivität des Einzelnen (also genau mit seinem beigetragenen Anteil am Ergebnis) zu gestalten. Denn mehr Engagement bedeutet nicht automatisch mehr Lohn (vgl. Pratt/Zeckhauser 1985, 9 und Ebers/Gotsch 1993, 208).¹⁰

Ein anderer Mechanismus ist zum zweiten die sog. **direktive Verhaltenssteuerung**. Hier werden die Verhaltensnormen im Vertrag festgelegt und bei Nichteinhaltung negativ sanktioniert. Dies bringt jedoch z.T. hohe Kosten mit sich und wirkt sich natürlich nicht besonders günstig auf die Motivation des Agenten aus. Es fehlen positive Anreize zum ergebnisgerechten Verhalten (vgl. Ebers/Gotsch 1993, 209). Das **Monitoring** als dritte Komponente bezeichnet die Tatsache, daß der Principal sich zusätzliche Informationen zur Verbesserung seines Informationsstands über das Leistungsverhalten und die Handlungssituation des Agenten besorgt (vgl. Arrow 1985, 45ff. und Ebers/Gotsch 1993, 209). Diese können aus den unterschiedlichsten Quellen stammen. Denkbar wäre z.B. eine Ausweitung der Rechenschaftspflicht des Agenten, ein Leistungsvergleich mit anderen Agenten oder die Einrichtung von Kostenrechnungssystemen (Ebers/Gotsch 1993, 209). Bei der Gestaltung von Agency-Strukturen bzw. bei Änderungen bestehender Strukturen geben *Pratt/Zeckhauser* (1985, 17) folgendes zu bedenken. Die Beziehung zwischen beiden `Parteien` ist ein Vertragsverhältnis, in dem weder der Principal noch der Agent einseitig die Kontroll- und Anreizstrukturen bestimmen können. Die Autoren sehen folglich in der

¹⁰ Siehe zu Anreizsystemen über die Entlohnung und damit zusammenhängende Probleme detailliert Pratt/Zeckhauser 1985, 8-15.

gemeinsamen Ausrichtung der Interessen bzw. Ziele von Principal und Agent die besten Chancen, Asymmetrien zu minimieren.

2.2.2 Anwendung auf das Untersuchungsfeld Politik

Die Principal-Agent-Theorie wurde in den Politischen Wissenschaften vermehrt erst seit Beginn der 80er Jahre angewandt (vgl. Majone 1994, 293). Die Literatur betont die Fruchtbarkeit des Ansatzes zur Erklärung von Beziehungen zwischen politischen Institutionen oder politischen und gesellschaftlichen Akteuren (vgl. Moe 1984, Holcombe/Gwartney 1989, Hammond 1996). Ein Grund dafür ist, daß es in allen Organisationen das Problem gibt, den Agent dazu zu bringen, im Sinne seines Principals zu agieren (vgl. Moe 1984, 757). *T. Moe* zeigt in seinem Aufsatz „The new economics of Organization“ (1984, 758), daß die zentralen Konzepte und Argumente von Principal-Agent-Modellen auch auf die Analyse der Bürokratie angewendet werden können. Empirische Anwendungen sind Mitte der 80er Jahre noch wenig vorhanden, doch findet der Ansatz immer öfter das Interesse der politikwissenschaftlichen Forschung in Fragen der politischen Kontrolle der Bürokratie. *G. Majone* (1994) untersucht z.B. die Probleme von Kontrolle im politischen Entscheidungsprozeß und verweist hierbei auf unterschiedliche empirische Untersuchungen, die mit den Annahmen der Agency-Theorie argumentieren.¹¹ Allerdings betont *T. Moe* (1984, 766), daß der Transfer eines ökonomischen Ansatzes auf die politikwissenschaftliche bzw. bürokratiethoretische Fragestellung ein paar Einschränkungen machen muß, es aber dennoch möglich ist, denn:

Aside from the ultimate principal and the ultimate agent, each actor in the hierarchy occupies a dual role in which he serves both as principal and as agent. The formal apparatus and deductive power of the principal-agent model are applicable to each of these hierarchical stages of government, and might usefully be employed in investigating even the most basic questions of democratic control and performance.

R. Holcombe/J. Gwartney (1989, 670ff.) zeigen mit dem Ansatz, daß politische Parteien die Principal-Agent Beziehung zwischen Wählern und Gewählten effizienter machen können, indem sie nämlich einen Anreiz zum „Monitoring“ darstellen. *T.H. Hammond* (1996, 140) stellt explizit die Bedeutung von formalen Theorien für die Analyse von Regierungsinstitutionen dar. Daß Bürokraten eine autonome Rolle in einem politischen System spielen können, hat seiner Meinung nach 2 Gründe. Zum einen liegt dies an der

¹¹ Zum Beispiel die Untersuchung von Wood, Dan B./Waterman, Richard W. „The dynamics of Political Control of the Bureaucracy.“ in: *American Political Science Review* 85, 1991: 801-828.

Existenz von „multiple principals“, die er gleichsetzt mit „multiple veto-points“. Zum anderen stammt die Autonomie von der Existenz von „asymmetrischer Information“. Diese Erklärungsfaktoren entsprechen den klassischen Principal-Agent Problemen.

2.2.3 Multiple Principals und Multiple Agents

Durch die Existenz von mehreren Principals (Multiple Principals) und mehreren Agents (Multiple Agents) muß eine Erweiterung der Principal-Agent Theorie vorgenommen werden. Die Problematik besteht darin, daß es die Bürokratie natürlich mit unterschiedlichen Abgeordneten, unterschiedlicher parteipolitischer Herkunft und unterschiedlichem politischem Gewicht zu tun hat. Dies verkompliziert den Kontext der Kontrolle enorm. Demokratische Systeme tendieren aufgrund des Parteienwettbewerbs dazu, daß sich die Akteure eher kompetitiv als kooperativ verhalten (vgl. Lehmbruch 1976). In einem präsidentialen System mit Gewaltenteilung, wie es z.B. die USA sind, können Bürokraten die miteinander konkurrierenden Principals (Kongreß und Präsident, innerhalb des Kongresses der Senat und das Repräsentantenhaus) gegeneinander ausspielen. Diese legen sich gegenseitig auch noch Zwänge auf, damit der politische Gegner keine Vorteile ausnutzen kann oder enthalten sich gegenseitig Informationen vor. Was für den einzelnen rational, ist für das Ganze betrachtet fatal: die Autonomie der Bürokratie wird gestärkt (vgl. Moe 1984, 768). *Hammond* (1996, 151ff.) argumentiert in die gleiche Richtung, benutzt aber einen anderen Begriff dafür. Die Bürokratie kontrolliert deshalb das Policy-making, weil die Politiker einem „collective-action“-Problem gegenüberstehen. Sie sind aufgrund mehrerer Umstände nicht in der Lage, dieses Problem zu lösen. Sie können sich nicht darüber einigen, wer noch zusätzliches politisches Personal bekommen soll, um den Wissensstand gegenüber der öffentlichen Verwaltung zu erhöhen. Außerdem teilen sie Informationen nicht ausreichend miteinander.

Dieses Problem greift *K. Krehbiel* (1991) in seinem Buch „Information and Legislative Organization“ auf. Seine Grundthese ist, daß die Struktur einer Legislative entscheidend für die Politikergebnisse sind, die es produziert. Die parlamentarische Organisation ist Ausdruck für den Kampf um die Politik und darüber, wer diese bestimmt. Nur wenn es dem Parlament gelingt, sich der Informationsabhängigkeit von der Exekutive zu entziehen, kann es auch eine entscheidende Rolle im Politikprozeß übernehmen. Ein Parlament kann sich durch die Spezialisierung der Abgeordneten Fachkenntnisse aneignen, die es gegenüber der Bürokratie unabhängiger machen, da sie die Unsicherheit über die zukünftigen

Konsequenzen einer Policy reduzieren. Das Problem dabei ist, daß die einzelnen ihr spezielles Wissen für eigene strategische Ziele nutzen können (opportunistisches Verhalten) und dem Kollektiv dabei wichtige Ressourcen verloren gehen. Diese asymmetrische Informationsverteilung zwischen den Policy-Spezialisten der einzelnen Parlamentsausschüsse trägt dazu bei, daß der kollektive Nutzen der Reduzierung von Unsicherheit minimiert wird (vgl. Krehbiel 1991, 68f.). Eine effektive Parlamentsorganisation läßt das gesamte Parlament am Nutzen der Fachkenntnisse Einzelner teilhaben (vgl. Krehbiel 1991, 5, 6).

Auf der anderen Seite haben es die Parlamente auch mit mehreren Agents zu tun, was eine politische Kontrolle ebenfalls einschränkt. Zusätzlich entsteht die Schwierigkeit, daß innerhalb der bürokratischen Hierarchie der Vorgesetzte für die Wünsche des Principals noch empfänglich sein mag. Er selbst muß jedoch die Erfüllung des legislativen Willens bei seinen Untergebenen durchsetzen. Wie kontrolliert also der Vorgesetzte die Untergebenen (vgl. Moe 1984, 769)? Diese ganzen Punkte zeigen die Probleme auf, die der Ansatz bei einer Übertragung mit sich bringt. *Moe* (1984, 773) meint dazu, daß diese Punkte aus Vereinfachungsgründen zwar gerne weggelassen werden, sie aber dennoch berücksichtigt werden müssen, wenn Verhalten schlüssig erklärt oder vorhergesagt werden soll. Der Autor beschäftigt sich deshalb eingehender mit den Schwierigkeiten der Übertragung einer ökonomischen Theorie auf die Bürokratie. Dies ist der Mittelpunkt des folgenden Abschnitts.

2.2.4 Einschränkungen bei der Anwendung des Ansatzes auf die Bürokratie

Bei der Anwendung eines ökonomischen Ansatzes auf eine politikwissenschaftliche Fragestellung ist zunächst einmal zu berücksichtigen, daß die Interessen der politischen Akteure sich an anderen Maßstäben orientieren als die der Akteure im Markt: „Government respond to ballots and political influence. Their distribution is quite different from that of endowments of dollars and marketable skills, the basis of private sector weights“ (Pratt/Zeckhauser 1985, 24).

Problematisch ist die Definition des Nutzens von Politikern und Bürokraten sowie die Annahme der Nutzenmaximierung. In der ökonomischen Betrachtungsweise ist der Profit bzw. das Einkommen ein klarer Indikator für die Motivation der Akteure. Durch Profitmaximierung soll eine Nutzenmaximierung erreicht werden. Doch was motiviert Politiker und Bürokraten zum Maximieren? Ein Problem stellen die unterschiedlichen und

unklaren Ziele der Individuen dar. Die Wissenschaft behilft sich daher meist mit vereinfachenden Annahmen, wie z.B. die der budgetmaximierenden Bürokratie (Niskanen 1971) oder die Annahme von Politikern, die ihre Chancen zur Wiederwahl maximieren. *T. Moe* (1984, 766ff.) beschreibt die Motivation von Politikern durch 3 Charakteristika. Zunächst einmal denken Politiker nicht in ökonomischen Effizienz-Kriterien und ziehen die Verwaltung auch nicht unter diesem Kriterium zur Rechenschaft. Weiterhin interessieren sich Politiker nur dann für das Verwaltungshandeln, wenn dadurch konkret ihre politischen Interessen oder ihre Wiederwahlchancen berührt sind. Sie werden Kenntnisse über die Verwaltung ansonsten ignorieren oder als Verhandlungsmasse benutzen.

Schließlich ist die Motivation der Politiker zur lückenlosen Kontrolle der Bürokratie nicht unbedingt groß und kann, selbst wenn es so wäre, wohl auch gar nicht erreicht werden. Das liegt daran, daß die Eigeninteressen der Politiker von dem abweichen, was ihr Parteiprogramm als kollektive Entscheidung durch die Bürokratie verwirklichen will (vgl. *Moe* 1984, 766f.). Politische Kontrolle kann auch durch „organizational slack“ erfolgen.¹² Indem die Politiker der Bürokratie oder Teilen davon solche Überschußkapazitäten ermöglichen, z.B. durch größere Haushaltsmittel als eigentlich notwendig, Personalstellen, neue Programme etc., sichern sie sich damit auch die Loyalität der dort tätigen Beamten. Politiker verfügen trotz bestehender Informationsasymmetrien noch über externe Mechanismen der Kontrolle, die es ihnen erlauben, den Output der Bürokratie ihrem gewünschten Output nahe kommen zu lassen (z.B. die Reputation von Bürokraten oder das feed-back der Wählergruppen über Verwaltungshandeln). Im Vergleich zu ökonomischen Marktmechanismen, die z.B. Aktionäre zur Kontrolle der Aktienhändler einsetzen können, sind die politischen Kontrollmechanismen jedoch weniger effizient.

Eine weitere Einschränkung des Agency-Ansatzes ist in den Organisationsstrukturen des öffentlichen Sektors zu sehen. In der Privatwirtschaft können alte Verträge durch neue Verträge ersetzt werden, wenn sich beide Vertragspartner einig sind. Die gesetzlich verbindlichen Strukturen des öffentlichen Dienstes, zum Teil durch die Verfassung geschützt (z.B. Art. 33 GG) machen die Kontrolle der Bürokratie schwer, denn sie sind nur sehr schwierig wieder zu verändern. Mit den Augen des Agency-Ansatzes ist dies jedoch ein

¹² Der Begriff stammt von R.M. Cyert und J.G. March „A Behavioral Theory of the Firm“, New Jersey: Englewood Cliffs 1963. Er bezeichnet überschüssige Ressourcen in einer Organisation, die aufgebaut werden, um konfligierende Ziele parallel zu verfolgen oder sich eine Machtposition gegenüber anderen Teilen zu schaffen. Dadurch erhalten die Akteure Zusatzkapazitäten, die über die Anreize zur Teilnahmemotivation hinausgehen.

Paradox, denn die Theorie unterstellt ja, daß der Principal über die Vertragsbedingungen entscheiden und sie gegebenenfalls wieder ändern kann. Die Politiker haben allerdings diese Strukturen selbst geschaffen und sich diese Zwänge auferlegt (vgl. Moe 1984, 768).

Eine wesentliche Komponente der Principal-Agent-Beziehung ist das Vertrags-Paradigma. Kann dies so ohne weiteres auf politikwissenschaftliche Fragestellungen übertragen werden? *Moe* (1984, 761ff.) argumentiert, daß damit nur die Existenz, das Überleben und die relative Effizienz von öffentlichen Organisationen analysiert werden kann. Er begründet dies anhand von zwei wesentlichen Einschränkungen. Zunächst einmal entscheiden sich Politiker für die Übertragung von Aufgaben an die öffentliche Verwaltung nach ihren eigenen Denkmustern. Die sind nicht unbedingt deckungsgleich mit dem Effizienzmaßstab im ökonomischen Sprachgebrauch. Hier zählen vielmehr politische Gesichtspunkte wie z.B. Wiederwahlchancen, öffentliche Meinung, Reputation, Einfluß etc. Zum zweiten funktioniert der im privaten Sektor vorherrschende Selektionsmechanismus für ineffiziente Strukturen nicht im öffentlichen Sektor. Es gibt keine „unsichtbare Hand“, die für eine optimale Ressourcenallokation sorgt. Die Nachfrageseite (die Bürgerpräferenzen) wird durch die politischen Institutionen verzerrt, so daß eher spezielle Interessen als das allgemeine Wohl vertreten werden. Die Angebotsseite (der öffentliche Sektor) wird nicht den Marktkräften ausgesetzt, die nach Effizienzgesichtspunkten selektieren. Ineffiziente Verwaltungen bleiben trotz ihrer Ineffizienz bestehen oder wachsen sogar noch, denn sie sichern politische Unterstützung (vgl. Moe 1984, 762). *W. Seibel* (1992) zeigt ebenfalls am Beispiel von Organisationen im ‚Dritten Sektor‘ zwischen Markt und Staat, daß dies durchaus funktional sein kann und Ineffizienz so zur Stabilität von Teilsystemen beiträgt.

Was *Moe* (1984) zu bedenken gibt, stellen *Eisner/Worsham/Ringquist* (1996) radikal in Frage. Sie argumentieren, daß die zentralen Annahmen der „positive theory of political control“, z.B. die effiziente Ausgestaltung von Kontrollsystemen, fehlerhaft sind. Die Vereinfachung der Modelle ist so nicht haltbar und führt zu Fehlinterpretationen auch aufgrund inkorrekt statistischer Analysemethoden. Die Komplexität, die Agency-Beziehungen auszeichnet und die von der Theorie angesprochenen Kernprobleme werden schlichtweg ignoriert (vgl. *Eisner/Worsham/Ringquist* 1996, 408, 422).¹³

¹³ Die Autoren argumentieren, wie im übrigen fast alle amerikanischen Autoren, mit dem politischen System der USA. Es geht hierbei um das Verhältnis zwischen US-Kongreß und Verwaltung auf der einen Seite sowie das Verhältnis zwischen Präsident und Verwaltung auf der anderen.

Unter Berücksichtigung der angesprochenen Probleme werden nun die wesentlichen Grundaussagen der Theorie soweit wie möglich auf das hier interessierende Untersuchungsobjekt des Hessischen Landtags angewendet, da hier Informationsasymmetrien gegenüber der Landesregierung festzustellen sind.

2.3 Anwendung der Principal-Agent-Theorie auf den Hessischen Landtag

Wie läßt sich nun die Principal-Agent-Theorie auf die Beziehung zwischen Landtag und Landesregierung übertragen? Zunächst einmal stellt der Landtag, mit seinen vom Volk gewählten Abgeordneten (Art. 75 Abs. 1 HV¹⁴) als zentrales Untersuchungsobjekt, den Principal dar. Die Landesregierung - bestehend aus dem Ministerpräsidenten und den Ministern (Art. 100 HV) - ist zusammen mit der Ministerialbürokratie der Agent. Der Einfachheit halber soll die Beziehung zwischen diesen beiden nicht noch einmal als Principal-Agent-Beziehung aufgefächert werden, obwohl diese Thematik für sich alleine oft Gegenstand von Analysen in der Bürokratietheorie war und weiterhin ist. Landesregierung und Ministerialverwaltung sollen hier als eine Einheit angesehen werden. Beide Akteure sind rational handelnd in dem Sinne, daß sie beide ihre eigenen Ziele verfolgen und dabei ihren Nutzen maximieren wollen.

Eine 'modifizierte' Vertragsbeziehung zwischen Landtag und Landesregierung muß aus anderen Gesichtspunkten als es die klassische Principal-Agent Theorie vorsieht, abgeleitet werden, z.B. durch die Verfassung des Landes. Der Ministerpräsident als Spitze der Exekutive wird durch das Parlament gewählt, Art. 101 Abs. 1 HV. Hierdurch wird er vom Vertrauen des Parlaments abhängig. So sieht Art. 101 Abs. 4 HV vor, daß die Landesregierung ihre Geschäfte erst dann übernehmen kann, nachdem ihr der Landtag durch besonderen Beschluß das Vertrauen ausgesprochen hat. Umgekehrt kann der Landtag ihm das Vertrauen auch wieder entziehen bzw. durch Ablehnung eines Vertrauensantrages versagen, Art. 114 Abs. 1 HV. Im hiermit begründeten Vertrag wird die Landesregierung vom Parlament u.a. damit beauftragt, den Willen der direkt gewählten Volksvertretung in die Tat umzusetzen - also die Gesetze mit Hilfe der Verwaltung auszuführen (Art. 107 HV) bzw. zur Geschäftsführung die nötigen Maßnahmen zu ergreifen. Die typischen Agency-Probleme von Agenturbeziehungen kommen hier nun zum Tragen: Informationsasymmetrie und Interessenkonflikt.

¹⁴ 'HV' steht für Hessische Verfassung.

Die Exekutive besitzt als Agent einen Informationsvorsprung durch die konzentrierte, jahrelang angeeignete Sachkompetenz. Das Parlament weiß zum Zeitpunkt der Wahl der Exekutivspitze und während der Legislaturperiode nicht, wie groß dieses Wissen ist und ob sie es auch im Sinne des Gesetzgebers benutzt. Das Interesse der Legislative ist es, daß ihre Beschlüsse und Initiativen auch ausgeführt werden und sie an wesentlichen Entscheidungen des Staates mitbeteiligt wird. Dafür sind Informationen über die Handlungsmöglichkeiten und das Leistungsverhalten der Bürokratie nötig. Das optimale Ergebnis wäre eine genaue Umsetzung des Willens des Gesetzgebers. Das Interesse der Exekutive liegt darin, mit Hilfe der Fähigkeit, Informationen zu sammeln und zu konzentrieren, sich einen möglichst großen Handlungsfreiraum sowie einen großen Einfluß auf Entscheidungen zu sichern. Aufgrund der unterschiedlichen Interessenlage von Parlament und Regierung entsteht ein Interessenkonflikt. Die sich dadurch ergebenden Agency-Probleme des Landtags bestehen zum einen darin, daß ihm Informationen, die er für bestimmte Zwecke benötigt, vorenthalten, nur begrenzt und unter Aufwand oder verspätet von der Exekutive übermittelt werden (hidden information). Zum anderen weiß er nicht genau, wie im Vergleich zu den tatsächlichen oder angenommenen Ergebnissen einer Entscheidung die tatsächlichen Handlungsmöglichkeiten der Exekutive ausgesehen hätten oder aussehen (hidden action).

Nach der Principal-Agent-Theorie müßte der Landtag versuchen, seine Agency-Probleme durch effiziente Gestaltung der Anreiz-, Kontroll- und Informationsmechanismen zu lösen bzw. zu minimieren. Als Principal ist er nämlich in der Lage, die zur Lösung seiner Informationsprobleme notwendigen Strukturen zu schaffen. Damit wird die Divergenz zwischen den Intentionen des Gesetzgebers und dem „bürokratischen Output“ minimiert. Daraus läßt sich folgende Leitthese bilden: **Je besser der Landtag seine Informations- und Kontrollrechte ausgestaltet und ausübt, desto geringer ist das Informationsungleichgewicht im Verhältnis zur Exekutive und desto enger ist die Kontrolle** (vgl. Moe 1984, 756. Kieser 1993, 206. Hammond 1996, 148). Diese These soll anhand der folgenden 4 Arbeitshypothesen in den nächsten Kapiteln diskutiert werden.

- 1. Die Wahrnehmung der parlamentarischen Informations- und Kontrollrechte erfolgt unterschiedlich je nach Angehörigkeit zur Regierungsmehrheit oder zur Opposition.*
- 2. Je mehr sich die Abgeordneten durch andere, unabhängige Informationsquellen informieren, umso enger ist die Kontrolle der Regierung(-sformationen).*

3. Die Abgeordneten sind im Prinzip ausreichend informiert, so daß ihr Interesse, die Landesregierung zu kontrollieren, sich zeitlich und sachlich nur punktuell und nach parteipolitischen Gesichtspunkten richtet.

4. Je besser die Informationsrechte der Minderheiten ausgestaltet sind, desto enger ist die Kontrolle gegenüber der Landesregierung.

Die Diskussion wird einerseits anhand der theoretischen Auseinandersetzung mit der Literatur und andererseits mit der Auswertung der empirischen Untersuchung erfolgen. Bevor auf die Ursachen der Informationsasymmetrien zwischen Landtag und Landesregierung eingegangen wird (Kapitel 4), soll als nächstes untersucht werden, was Kontrolle und Information unter den Bedingungen des parlamentarischen Regierungssystems bedeuten.

Kapitel 3: Kontrolle und Information im parlamentarischen Regierungssystem

3.1 Das parlamentarische Regierungssystem

Die Bundesrepublik Deutschland ist eine parlamentarische Demokratie. Die Ausübung des Volkswillens geschieht durch freie Wahl der Abgeordneten in ein Parlament. Dieses 'Repräsentativsystem' ist die Antwort auf das Problem der Menschen, in einer großen Gesellschaft über sich selbst zu diskutieren und zu entscheiden. 4 Elemente sind nach *Ernest Baker* (1980, 60f.) dafür wesentlich: eine Wählerschaft, ein System nationaler Parteien, ein Parlament mit gewählten Kandidaten und ein Kabinett als Führungsinanz. Unter einem Parlament wird daher in der Regel eine

... sich aus einer begrenzten Zahl von Mitgliedern zusammengesetzte Körperschaft [verstanden], deren offizielle Funktion darin besteht, andere Personen, die wegen ihrer großen Zahl oder räumlichen Distanz nicht selbst daran teilnehmen können, zu „vertreten“ und an ihrer Stelle verbindlich für sie zu handeln (Loewenstein 1980, 65).

'Parlamentarismus' ist zunächst ein Oberbegriff für „... alle Verhältnisse ..., in denen ein frei gewähltes Parlament mit originärer Kompetenz handelt“ (Ellwein/Hesse 1988, 234). Das parlamentarische Regierungssystem als Spezialfall des Parlamentarismus bezeichnet grundsätzlich eine bestimmte **Regierungsform**, in der dem Parlament aufgrund seines Einflusses auf das Zustandekommen der Regierung eine entscheidende Mitwirkung am Staatswillen zusteht (vgl. Ellwein/Hesse 1988, 235; Schneider 1989, 82). Trotz der Herausbildung sehr unterschiedlicher Varianten des parlamentarischen Systems läßt sich ein grundsätzliches Merkmal herausfiltern: die Abhängigkeit der Regierung vom Parlament. Die Regierung wird durch ein Vertrauensvotum („positive Loyalitätserklärung“, Schneider 1989, 83) eingesetzt. Das Vertrauen kann ihr durch ein Mißtrauensvotum wieder entzogen werden. Bis dahin besteht die Vermutung, daß die parlamentarische Unterstützung vorhanden ist („Loyalitätsfiktion“). Umgekehrt kann der Regierungschef die Vertrauensfrage an das Parlament stellen. Wird sie verneint, dann muß die Regierung in der Regel zurücktreten. Immer ist also eine ausdrückliche Willenserklärung des Parlaments für die Existenz der Regierung nötig. Das Mißtrauensvotum bzw. die Bindung der Regierung auf die Zeit der Legislaturperiode gehört damit zu den funktionellen Mindestvoraussetzungen des parlamentarischen Systems (vgl. Schneider 1989, 83), daß

ansonsten unterschiedliche Ausprägungen kennt.¹⁵ Zusammenfassend sind die Grundmerkmale eines parlamentarischen Systems (vgl. Ellwein/Hesse 1988, 235):

- die Repräsentation,
- das funktionale Nebeneinander von Mehrheit und Minderheit,
- die politische Verbundenheit von Parlamentsmehrheit und Regierung als Regelfall,
- die Existenz einer originären Kompetenz des Parlaments.

Hierunter läßt sich auch das parlamentarische System in Deutschland (Bund und Länder) subsumieren. Unter den unterschiedlichen Varianten parlamentarischer Systeme zählt die Bonner „Kanzlerdemokratie“¹⁶ zu denjenigen, die eine relativ starke Exekutive aufweisen (vgl. Loewenstein 1980, 69; von Beyme 1987, 148). Die h.M. geht von einem „Fraktionenparlament“ (Schüttemeyer 1992) aus, daß in der Praxis sehr stark vom Dualismus zwischen Parlamentsmehrheit (einschließlich Regierung) und parlamentarischer Opposition geprägt ist (vgl. Rudzio 1991, 224; Sontheimer 1989, 220; Ellwein/Hesse 1988, 235). Es hat sich hier ein grundlegender Vorstellungswandel des Verhältnisses zwischen Parlament und Regierung ergeben.¹⁷ *Steffani* (1990, 216) sieht das parlamentarische System als Versuch „den organschaftlichen Dualismus zwischen Parlament und Regierung weitgehend zugunsten des politisch-institutionellen Dualismus von Regierungsmehrheit und Opposition zu ersetzen.“ Trotzdem läßt sich eine gewisse ‚Schizophrenie‘ sowohl in der theoretischen Diskussion als auch in der parlamentarischen Praxis feststellen.

Eberhard Schütt-Wetschky (1992) stellt fest, daß die klassische Vorstellung der Gegenüberstellung von Legislative und Exekutive im Parlamentarismusbewußtsein der Bundesrepublik noch fest verankert ist. Der Autor vergleicht die in der Parlamentarismustheorie bekannten Positionen der klassisch-liberalen Repräsentationsvorstellung von *J.S. Mill* und die realistische Position von *W. Bagehot* (vgl. Schütt-Wetschky 1992, 92ff.). Die klassisch-liberale Vorstellung ordnet die Entscheidungsfunktion dem Parlament und die Ausführungsfunktion der Regierung bzw.

¹⁵ Die unterschiedlichen Formen des parlamentarischen Systems werden von verschiedenen politischen Determinanten geprägt. Dazu gehört das Verfahren der Regierungsbildung, die Formen der Regierungskontrolle, die Parteienstruktur und der Prozeß der unterschiedlichen innerparlamentarischen Willensbildung in den jeweiligen Ländern (vgl. Schneider 1989, 85).

¹⁶ Diesen Ausdruck verwendet *Loewenstein* (1980, 69) und meint damit die starke Stellung des Kanzlers im demokratischen Gefüge der Bundesrepublik aufgrund des konstruktiven Mißtrauensvotums und der komplizierten Regelung der Parlamentsauflösung im Grundgesetz.

¹⁷ Dies stellt ein wichtiger Aspekt für die Arbeit dar, auf den später genauer eingegangen wird.

der ihr untergeordneten Verwaltung zu. Sie geht von einer Überordnung der Legislative über die Exekutive aus. Dagegen bejaht die realistische Perspektive die Teilung des Parlaments in konkurrierende Fraktionen, die „Verschmelzung“ von Parlamentsmehrheit und Regierung und kennt die politische Führung durch ein aus der Mehrheit hervorgegangenes Kabinett an (vgl. Schütt-Wetschky 1992). Der reale Dualismus wird im parlamentarischen Alltag zwar erfahren, in den Köpfen der Politiker aber ignoriert und somit der „Mythos“ der scharfen Trennung von Legislative und Exekutive eher weiter kultiviert. Zu diesem Ergebnis kommt auch *Patzelt* (1996, 470f.) in seiner empirischen Untersuchung zum Amtsverständnis der deutschen Parlamentarier. *Rudzio* (1991, 229) gibt für die begrenzte Anerkennung des Dualismus auf der Ebene des Verfassungsrechts als auch der Geschäftsordnungen der Parlamente einige Beispiele aus der Praxis des Deutschen Bundestages. Die lange deutsche parlamentarische Tradition, die im 19. Jahrhundert noch vom Dualismus zwischen monarchischer Regierung und parlamentarischer Volksvertretung ausging - was sich bis in die Weimarer Zeit hielt¹⁸ - ist eine andere Erklärung für das Phänomen (vgl. Sontheimer 1989, 220). *Schütt-Wetschky* (1992) hält die Gründe für die starke Verankerung der klassisch-liberalen Vorstellung für noch nicht ausreichend untersucht. Dennoch vermutet er die Ursachen zum einen in der wissenschaftlichen Ignoranz der klassisch-liberalen Position seit Schumpeter. Zum anderen könnte es daran liegen, daß „die klassisch-liberale Repräsentationsvorstellung der Parteienstaatstheorie bis in die Gegenwart vertreten wird“ (Schütt-Wetschky 1992, 101).

3.1.1 Was heißt Gewaltenteilung im parlamentarischen Regierungssystem?

Die klassische Gewaltenteilungslehre von *Charles de Montesquieu*¹⁹ geht von einer strikten Trennung zwischen Exekutive und Legislative aus. Er war davon überzeugt, daß individuelle Freiheit nur durch ein System getrennter Gewalten gewährleistet sein kann. In England war um diese Zeit (Mitte des 18. Jahrhunderts) aber die parlamentarische Praxis durch Gewaltenverschränkung und nicht durch eine Trennung der Gewalten gekennzeichnet. Außerdem gab es schon Vorläufer der Parteien und eine Opposition. Die englische Verfassung galt als die freiheitlichste der Welt. Hat *Montesquieu* diese Kluft zwischen Theorie und Praxis nicht gesehen? Er hat wohl durchaus die Unvereinbarkeit

¹⁸ Der Übergang zu einer parlamentarischen Demokratie in Deutschland vollzog sich mit der Weimarer Reichsverfassung von 1919, doch durch die Verfassungskonstruktion entstand eine fatale Schwächung des parlamentarischen Prinzips (vgl. Rudzio 1991, 42).

¹⁹ Vgl. Montesquieu: „Teilung der Staatsgewalt als Garantie politischer Freiheit“. in: *Klassische Texte der Staatsphilosophie*. Norbert Hoerster (Hrsg.). München: dtv-Verlag 1993. Das Original „De l'Esprit des Lois“ datiert von 1748.

dieses Systems mit einem strikten Gewaltentrennungsdenken erahnt. Denn seine Konstruktion ist von den Gedanken der gegenseitigen Machtbalance, Machthemmung und Machtkontrolle geprägt und kann nicht als eine simple Funktionsteilung betrachtet werden (vgl. Schneider 1989, 81; Sternberger 1980, 339):

Dies ist die verfassungsmäßige Grundordnung der Regierung, von der wir handeln: die gesetzgebende Körperschaft aus zwei Teilen zusammengesetzt, deren jeder den anderen durch ein wechselseitiges Vetorecht bindet. Beide sind gebunden durch die vollziehende Gewalt, die es ihrerseits wieder durch die Gesetzgebung ist (Montesquieu, zitiert nach Hoerster 1993, 189).

Liest man hieraus keine vereinfachende und schemahafte Trennung der Gewalten, sondern ein Verhältnis von „potentieller wechselseitiger Oppositionsstellung“ (Sternberger 1980, 339), dann könnte man im parlamentarischen System nicht nur Gewaltenverschränkung, sondern auch ein Stückchen originärer Gewaltenteilung erkennen (vgl. Schneider 1989, 89). Sie liegt eben gerade darin, daß der Mehrheitsregierung eine legitime parlamentarische Opposition gegenübersteht, die den Machtwechsel anstrebt.

3.1.2 Regierungsmehrheit und Opposition

Die Bedingungen des parlamentarischen Regierungssystems bringen es mit sich, von einer neuen „Form parlamentarischer Gewaltenteilung im funktionalen Sinn“ zu sprechen (Schneider 1989, 87). Es gibt keine strikte Gewaltentrennung zwischen Legislative und Exekutive mehr, sie ist unvereinbar mit dem parlamentarischen System. Die Trennlinie verläuft nunmehr mitten durch das Parlament. Regierung, die dazugehörige Spitze der Ministerialbürokratie und die Parlamentsmehrheit bilden eine Einheit, der die parlamentarische Opposition gegenübersteht (vgl. Rudzio 1991, 227; Sontheimer 1989, 220).

Die Opposition ist eine besondere Form parlamentarischer Minderheiten. Hierzu zählen jede nicht an der Regierung beteiligte, aber prinzipiell regierungsfähige und regierungswillige Parlamentsfraktion oder auch die Summe aller im Parlament vertretenen Minderheitsgruppierungen (vgl. Deutscher Bundestag, Wissenschaftlicher Dienst 1997, 3). Der Opposition werden konsequenterweise die Aufgabe der Kontrolle und Kritik der Regierung sowie der Darstellung von personellen und sachlichen Alternativen zugesprochen. Wogegen die Funktion der Initiative, Verantwortung und Entscheidung der

Mehrheit zukommt. Ist die Regierung dann bloß ein „Ausschuß der Parlamentsmehrheit“? *Schneider* (1989) ist eher gegenteiliger Auffassung, da deren politische Abhängigkeit vom Regierungsapparat doch enorm ist. Der Autor sieht darin aber trotzdem keine völlige Durchbrechung oder sogar Beseitigung des Gewaltenteilungsprinzips. Nach wie vor besteht eine formelle Organtrennung (was sich im übrigen auch im Grundgesetz Art. 20 GG so zeigt) und manchmal eben ein politisches Spannungsverhältnis zwischen Parlament und Regierung. Darin finden sich zeitweise auch die Mehrheitsfraktionen in ihrer spezifisch mitwirkungsorientierten Kontrollaufgabe wieder (vgl. *Schneider* 1989, 86). Denn „auch in einem parlamentarischen Regierungssystem ist die Regierung und ihr Chef (Ministerpräsident, Kanzler) zu eigenschöpferischem, leitendem Handeln aufgerufen“ (*Leibholz* 1965, 61). So überwiegt im modernen parlamentarischen System die Gewaltenverflechtung, es lassen sich aber auch Spuren der Gewaltenteilung finden. An dieser Stelle stellt sich weiter die Frage, wie in solch einer Konstellation die Kontrolle der Legislative über die Exekutive aussieht. Sie müßte im Vergleich zum 19. Jahrhundert aufgrund der gewandelten politischen Wirklichkeit andere Gewichtungen erhalten haben.

3.2 Regierung und Parlament unter dem Aspekt der Kontrolle

Eine der wichtigsten Prinzipien der demokratischen Regierungsweise ist die Verhinderung der Konzentration von politischer Macht. Die Begrenzung von Machtzusammenballung ist immer wieder von neuem zu leisten und dient der Freiheitssicherung des Einzelnen als auch der Sicherung der Stabilität des gesamten Systems (vgl. *Zippelius* 1989, 27). Der Kerngedanke der Gewaltenteilung - die Begrenzung, Hemmung und Kontrolle von staatlich-politischer Macht - bestimmt trotz Gewaltenverschränkung nach wie vor das Verhältnis von Parlament und Regierung zueinander entscheidend. Nach der sog. „Kernbereichstheorie“ (BVerGE 9, 279f.; 34, 59f. vgl. *Zippelius* 1989, 29) des Bundesverfassungsgerichts ist eine Verschränkung der Gewalten mit der Verfassung vereinbar, solange nicht eine Gewalt ein nicht vorgesehenes Übergewicht über eine andere erreicht. Außerdem darf keine Gewalt ihrer Zuständigkeiten zur adäquaten Aufgabenerfüllung beraubt werden, indem eine andere Gewalt in ihren Kernbereich eindringt. Die politische Führung wird von beiden - Parlament und Regierung - gebildet, die jeder für sich aber nur einen Teil der Führungsfunktionen innehaben. Führung soll dabei „aus den denkbaren Zukünften auswählen, also Ziele setzen, die für die Zielerreichung notwendigen Ressourcen mobilisieren, dann die erforderlichen Entscheidungen fällen und

schließlich dafür sorgen, daß diese korrekt und zielentsprechend vollzogen werden“ (Ellwein/Hesse 1988, 270). Die Autoren nennen an gleicher Stelle die ihrer Meinung nach 6 wichtigsten Führungsfunktionen des Parlaments:

1. die Bildung der Exekutivspitze,
2. die Besetzung weiterer wichtiger öffentlicher Ämter,
3. die Mitwirkung bei der Zielfestlegung und der Mittelbeschaffung,
4. die Mitwirkung im Entscheidungsprozeß und bei wichtigen Leitentscheidungen, soweit diese nicht ganz dem Parlament vorbehalten sein müssen,
5. die Kontrolle der Zielerreichung,
6. die Öffnung des politischen Prozesses nach außen, damit Beteiligung möglich wird.

Geht man also davon aus, daß nach dem Modell von *E. Friesenhahn* die Staatsleitung beiden Organen gleichermaßen zusteht (vgl. Friesenhahn 1980, 309), dann darf die Gewaltenverschränkung nicht dazu führen, daß die Exekutive ein Übergewicht über die Legislative erhält und umgekehrt (vgl. Schneider 1989, 88). In der politischen Wirklichkeit hat sich jedoch dieses Gleichgewicht zugunsten der Exekutive verschoben, während die Legislative oftmals bereits getroffenen Entscheidungen im nachhinein nur noch zustimmen kann. So ist Kontrolle von Regierungshandeln nur schwer möglich.

Die Situation wird aufgrund der herausgehobenen Stellung des Regierungschefs verschärft, der in der Regel als Parteiführer auch eine Führungsrolle in der Mehrheitsfraktion spielt. Diese wird relativ wenig Interesse daran haben, ihre eigene Führung durch intensive Kontrolle zu diskreditieren (vgl. Leibholz 1965, 63). Die (öffentliche) parlamentarische Kontrolle ist daher überwiegend auf die Opposition übergegangen (vgl. Zippelius 1989, 29; Leibholz 1965, 61; Ellwein 1988, 272). Als Minderheit verfügt sie aber nicht über durchsetzungsfähige Mittel, um die Regierung wirksam zu kontrollieren. So ist zu vermuten, daß die Abhängigkeit der Exekutive vom gesamten Parlament sehr eingeschränkt ist (vgl. Sontheimer 1989, 237).

Schneider (1989) dagegen verweist auf die Integrationsleistungen und Konsensresultate, die eine Regierungsform zu erbringen hat. Das parlamentarische Regierungssystem stellt dem Mehrheitsführer nicht nur praktisch einen Oppositionsführer gegenüber, der meistens auch Vorsitzender der wichtigsten Minderheitspartei ist, sondern sieht die Opposition explizit als

ein „unverzichtbares Funktionselement der *demokratischen Ordnung*“ an (Schneider 1989, 89). Andere, machtkontrollierende und damit macht-ausbalancierende Elemente nennt *Zippelius* (1989). Für ihn stellt der bürokratische Apparat mit dem - von ihm idealtypisch - gesehenen Fachbeamten eine verborgene Kontrolle dar. Er bringt ein anderes Entscheidungsverhalten in den Entscheidungsprozeß ein als ein Politiker und kann deshalb korrigierend wirken. Die parteipolitische Ämterpatronage stellt allerdings eine gewisse Gefahr für die Korrekturfunktion der Bürokratie dar. Dem Föderalismus kommt eine weitere Funktion der Begrenzung staatlicher Regelungsmacht zu (vgl. *Zippelius* 1989, 30f.).

3.2.1 Was bedeutet parlamentarische Kontrolle?

Kontrolle im eigentlichen Ursprung des Wortes meint „contre-rôle“, also Gegenrolle.²⁰ Kontrolle kann dabei einmal verstanden werden im Sinne von Überprüfen oder im Sinne von Beherrschen der Lage. Die unterschiedlichen Verwendungsweisen des Kontrollbegriffs im Verhältnis zwischen Parlament und Regierung zeigt *Steffani* (1989, 1326f.) anhand von 6 unterschiedlichen Definitionen.

1. Nachprüfung im Sinne von *nachträglicher* Beobachtung
2. Überprüfung als *teilnehmende* Beobachtung des Parlaments und seiner Ausschüsse
3. Überprüfung mit Sanktionsrecht (z.B. mit Gesetzen, die auch für die Regierung und Verwaltung bindend sind)
4. Überprüfung durch Einflußnahme auf das Sanktionsrecht *Dritter*
5. Überprüfung mit *eigenem* Sanktionsrecht
6. Kontrolle des Parlaments durch die Regierung

Der Begriff der **parlamentarischen Kontrolle** ist allerdings nirgendwo abschließend definiert. Eine Sichtung der Literatur zeigt ein „... nicht vollständig sauber zu trennende[s] Gemengelage“ (Leichum 1989, 4). *Rudzio* (1991, 248) versteht darunter „laufendes Überprüfen eines Handelnden als Voraussetzung für Maßnahmen seitens des Kontrollierenden“. *Linck* (1995, 13) definiert dagegen den Begriff als „derjenige Bereich parlamentarischen Handelns ..., der - auf der Grundlage der klassischen Aufgabenumschreibung des Parlaments - weder der Gesetzgebungs- noch der

²⁰ Dokumente wurden früher auf Papyrusrollen geschrieben. Diese Rollen wurden dann in der Mitte durchgerissen und getrennt bei den Interessenten aufbewahrt. Die Echtheit des Dokuments konnte später ganz leicht dadurch festgestellt werden, indem ein Teil der Rolle mit dem anderen (der „contre-rôle“) vervollständigt werden mußte.

Kreationsfunktion zuzurechnen [ist].“ In dieser Arbeit soll von *Steffani* 's (1989, 1328) Definition der parlamentarischen Kontrolle ausgegangen werden. Danach bezeichnet der Begriff

... den parlamentarischen Prozeß des Überprüfens und Bestimmens (bzw. Beeinflussens) der Verhaltensweise anderer (insbesondere von Regierung und Verwaltung) bei unmittelbarer (Parlamentsmehrheit) und/oder mittelbarer (Opposition) Sanktionsfähigkeit im Wege der vier Phasen Informationsgewinnung, Informationsverarbeitung, Informationsbewertung (Würdigung und Kritik) und abschließender politischer Stellungnahme bzw. rechtsverbindlicher Entscheidung.

Die genannten 4 Phasen des Kontrollprozesses dürfen jedoch nicht als strikt voneinander getrennt angesehen werden. Sie bilden eine Einheit, was auch in der praktischen Verwendung der unterschiedlichen Kontrollmittel sichtbar wird. **Gegenstände** der parlamentarischen Kontrolle sind herkömmlicherweise und vorrangig alle staatlichen Bereiche, für welche die Regierung direkt oder indirekt Verantwortung trägt. Damit bezieht sie sich im Grundsatz auf den gesamten Bereich der Regierung inklusive der Verwaltung (vgl. Linck 1995, 22).²¹ Nach der **Kontrollabsicht** lassen sich die „Sach- und Leistungskontrolle“ zum einen und die „Richtungskontrolle“ zum anderen unterscheiden (vgl. Ellwein/Hesse 1988, 273f. sowie Steffani 1989, 1331). Andere Autoren nennen zusätzlich noch die „Rechts- oder Rechtmäßigkeitskontrolle“, die z.B. durch das Bundesverfassungsgericht prüft, ob sich das Regierungshandeln im Rahmen der Rechtsnormen bewegt (vgl. Rudzio 1991, 248; Wittkämper 1982, 193). Die Sach- und Leistungskontrolle zielt auf die Kontrolle der Verwaltung und deren Handeln. *Ellwein/Hesse* (1988, 274) betonen hier die Möglichkeiten der Zusammenarbeit der Mehrheit und der Minderheit gegenüber der Bürokratie, zumal Verwaltungskontrolle besonders in den Landtagen qualitativ und quantitativ einen hohen Stellenwert besitzt. Bei der Richtungskontrolle soll der Soll-Ist-Vergleich von politischen Zielen und deren Umsetzung in die Realität vollzogen werden. Hierbei hat die Opposition die Chance, Widersprüche öffentlich zu machen und ihre Alternativen zu präsentieren. Stimmen Kontrolleur und Kontrollierter in der politischen Wertung einer Sache überein, so wird die Kontrolle überwiegend an der Sache orientiert sein. Ist dies nicht der Fall, so wird Sachkritik oftmals vorgeschoben, wo Richtungskritik gemeint ist (vgl. Steffani 1989, 1331).

²¹ *Linck* (1995, 22) nennt zusätzlich zur Regierungskontrolle u.a. auch juristische Personen des öffentlichen Rechts oder Vorgänge, die sich im öffentlichen oder privaten Bereich bewegen und die das Parlament im Rahmen des Untersuchungsausschusses beschäftigen. Gegenstände können aber auch Private sein. Zu den Grenzen der parlamentarischen Kontrolle siehe Abschnitt 3.3.1.2.

Als wesentliche **Funktionen** der parlamentarischen Kontrolle kann die Information, die inhaltliche politische Einflußnahme auf das Regierungshandeln und die kritische Kontrolle durch die Offenlegung von Mißständen genannt werden (vgl. Linck 1995, 28). Daneben dient sie der Themenbesetzung durch eine Fraktion; der öffentlichen Darstellungsmöglichkeit für die Regierung; dem Handlungsnachweis für bestimmte Interessensgruppen oder für den Wahlkreis sowie dem allgemeinen Schlagabtausch zwischen Regierungsmehrheit und Opposition. Die eigentlichen **Kontrollinstrumente**²² lassen sich unterschiedlich einteilen. Zur Gewinnung von Informationen dienen die klassischen Informationsrechte. Hierzu zählen

- Parlamentarische Anfragen (Große und Kleine Anfragen, Fragen im Rahmen der Fragestunde, Zusatzfragen, Fragen im Rahmen von „Aktuellen Stunden“, schriftliche Fragen eines einzelnen Abgeordneten),
- Berichtspflichten der Regierung,
- Untersuchungsausschüsse,
- Ausschußsitzungen mit nicht-öffentlichen und öffentlichen Anhörungen,
- Petitionen bzw. Informationen von seiten der Bürger, Interessengruppen und Medienvertreter,
- Zugang zu Akten und Datenbanken.

(zitiert nach Steffani 1989, 1329 ff)

Zu den verfassungsmäßig gesicherten Kontrollrechten zählen weiter das konstruktive Mißtrauensvotum, die Entscheidung über die Vertrauensfrage des Regierungschefs und das sog. Zitierrecht (Recht auf Herbeirufung eines Regierungsmitglieds). Daneben sind noch die Parlamentarische Kontrollkommission und auf Bundesebene der/die Wehrbeauftragte zu nennen. Trifft man eine Unterscheidung der Kontrollinstrumente danach, wer die Instrumente einsetzen darf, so kann die Trennlinie zwischen Minderheits- und Mehrheitsrechten gezogen werden. Eine parlamentarische Minderheit kann zahlenmäßig

„vom einzelnen Abgeordneten bis zu der die jeweils erforderliche Mehrheit um eine einzige Stimme verfehlenden Vielzahl von Abgeordneten reichen. ... Träger von Minderheitsrechten ... sind dementsprechend der einzelne Abgeordnete, eine

²² An dieser Stelle soll nur ein allgemeiner Überblick über die Kontrollinstrumente gezeigt werden. Sie werden konkreter im empirischen Teil zur Sprache kommen. Die Aufzählung orientiert sich jetzt noch am Deutschen Bundestag.

bestimmte Anzahl von Abgeordneten (Quorum), Fraktionen und Gruppen sowie die Opposition“ (Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste 1997, 3).

Der Minderheitenschutz leitet sich dabei aus dem demokratischen Prinzip ab, nachdem jede Minderheit eben auch die Chance hat, zur Mehrheit zu werden. Sie stellt daher eine legitime und geschützte Alternative dar, für deren Verwirklichung dementsprechende Rechte zur Verfügung stehen. Minderheitenrechte finden sich an verschiedenen Stellen der Verfassung und in der Geschäftsordnung des Parlaments. Dazu zählen die Initiativ- und Antragsrechte, das Recht zur Einsetzung eines Untersuchungsausschusses u.a. mehr. Die Wahl des Regierungschefs zusammen mit den oben genannten verfassungsmäßig gesicherten Rechten, die Verabschiedung bzw. Ablehnung von Gesetzen und mehr oder weniger verbindlichen Parlamentsbeschlüssen bleibt dagegen einer absoluten oder relativen Mehrheit vorenthalten (vgl. Steffani 1989, 1330).

Ein besonderer Bereich ist die Kontrolle des Haushaltswesens.²³ Durch das Haushaltsgesetz und den Haushaltsplan²⁴ hat das Parlament einen erheblichen Einwirkungs- und Mitwirkungsbereich in die exekutive Tätigkeit. Doch beschränkt sich dieser Einfluß eher auf die Beratung, denn der Vollzug des Haushalts - da ist sich die Literatur einig - ist zur Sache der Exekutive geworden (vgl. Ellwein/Hesse 1988, 281; Rudzio 1991, 252; von Beyme 1996, 268). So zählt der Haushaltsausschuß mit zu den wichtigsten Fachausschüssen. Eine mitlaufende Kontrolle ist jedoch aufgrund der Masse²⁵ kaum zu schaffen. Inwieweit der Bundesrechnungshof bzw. die Landesrechnungshöfe hier ausgleichend wirken können, wird unterschiedlich beurteilt. Effektiver ist deren Kontrolle, da sie gezielter vorgehen können. Das an die Berichte der Rechnungshöfe anschließende Verfahren nimmt aber, so vermuten *Ellwein/Hesse* (1988, 283), vieles an Wirkung wieder weg.²⁶ *Uwe Thaysen* (1976) kommt zu einem vernichtenden Gesamturteil. Er sieht im Gegensatz zu den o.g. Autoren eher einen schwindenden Einfluß auf die Aufstellung des Haushalts und eine „sträfliche Vernachlässigung der parlamentarischen Finanzkontrolle“ (Thaysen 1976, 59). Von einem

²³ Zur Haushaltskontrolle vgl. Ellwein 1988, 279ff. bzw. dortige Literaturhinweise sowie allgemein Ansel, „Finanzwissenschaft“ 3. Aufl., Tübingen 1992.

²⁴ Die verfassungsmäßige Grundlage bildet dazu Abschnitt X. Finanzwesen des Grundgesetzes und Abschnitt X. der Hessischen Verfassung

²⁵ Der Bundeshaushalt umfaßt z.B. gut 3000 Seiten (vgl. Rudzio 1991, 252).

²⁶ Vgl. dazu die Diskussion bei Ellwein/Hesse (1988, 281ff.) über die Wirkungsweise der Rechnungshöfe. Prinzipiell weisen die Autoren darauf hin, daß, wo immer politische Planung beginnt, die Exekutive gestärkt und die Legislative geschwächt wird. Am deutlichsten zeigt sich dies am Beispiel der Finanzplanung. Ebenso Thaysen 1976, 61.

faktischen Verlust des Etatrechts geht *Klatt* (1990, 80) aus und bewertet es in der politischen Praxis sogar als „stumpfes Schwert“.

Eines der Hauptprobleme ist die Selektivität von Kontrollen. Die Selektivität bezieht sich nach *Wittkämper* (1982,192) auf die Zeit, auf den Raum, auf den Inhalt und auf die Tatsache, daß Kontrollen nicht alle Betroffenen gleich treffen (soziale Selektivität). Ein anderes Problem ist die Kontrollumkehr, bei der der eigentlich Kontrollierende auf unbestimmte Kontrollstandards ausweicht. Durch die Größe des Kontrollobjektes und der -felder sowie der vielen Kontrollstandards entsteht eine Überforderung des Kontrolleurs. Die Unterwanderung von Kontrollen geschieht schleichend, wenn Konflikte dadurch geregelt werden, indem sich alle Akteure gütlich einigen. Das Prinzip der Mehrheitsentscheidung wird so ausgeschaltet. Auch ein korporatistisches Interessensvermittlungssystem führt zu „... einer Verlagerung der Interessensaggregation, zum Abbau von Organisationskontrollen, zur Verschiebung von Legitimationsproblemen und zur Verlagerung von externer Marktkoordination auf interne Politikprozesse“ (*Wittkämper* 1982, 197).²⁷ *Majone* (1994, 295f.) geht der Frage der möglichen oder unmöglichen Kontrolle von regulierenden Bürokratien nach und kommt zu dem Schluß, daß politische Kontrolle aus verschiedenen Mixturen von Kontrollinstrumenten bestehen muß, je nachdem um welche Art von Bürokratie es sich handelt. Regulierende Bürokratien erfordern komplexere Kontrollen als in der zentralen öffentlichen Verwaltung. Nach der ausführlichen Klärung, was unter parlamentarischer Kontrolle zu verstehen ist, wird als nächstes die Kontrollfunktion des Parlaments betrachtet.

3.2.2 Die Kontrollfunktion des Parlaments²⁸

Das Parlament verfügt im parlamentarischen Regierungssystem der Bundesrepublik als einziges direkt gewähltes Organ über eine herausragende demokratische Legitimation. Dies kommt auch in seinen Funktionen zum Ausdruck. *Rudzio* (1991, 223) nennt 4 Funktionen eines Parlaments, die unter Berücksichtigung des realen Dualismus von Parlamentsmehrheit/Regierung und Opposition unterschiedlich wahrgenommen werden. Die

²⁷ Mehr Informationen zu parlamentarischen Kontrolle finden sich in der Rezension von Uwe Thaysen, „Parlamentarische Kontrolle: Wie kontrollieren die Kontrolleure; wer kontrolliert sie?“ in: *Z Parl* 4/1984, 577-583.

²⁸ Die nachfolgenden Ausführungen beziehen die Landtage mit ein, auch wenn ein Großteil der Literatur den Bundestag zum Gegenstand hat. Da die Grundlagen der Kontrollfunktion im Großen und Ganzen auch für die Parlamente der Länder gilt, erscheint dies gerechtfertigt.

Artikulationsfunktion soll die unterschiedlichen im Volk vorhandenen politischen Meinungen zum Ausdruck bringen. Die **Wahlfunktion** sichert die direkte oder indirekte personelle Besetzung aller anderen zentralstaatlichen Organe.²⁹ Als wichtigste Funktionen werden die **Gesetzgebungsfunktion** und schließlich die **Kontrollfunktion** genannt.

So wird die Parlamentsmehrheit überwiegend die Wahl- und Gesetzgebungsfunktion wahrnehmen, während der Opposition eher die Artikulations- und Kontrollfunktion zugesprochen werden (vgl. Rudzio 1991, 223f.). Dabei ist aber zu berücksichtigen, von welchem Kontrollverständnis ausgegangen wird. Beschränkt sich das Kontrollverständnis auf öffentliche Kritik, dann liegt die Funktion wesentlich bei der Opposition. Wird unter parlamentarischer Kontrolle aber sanktionsfähiges Entscheiden verstanden, dann ist die Kontrollaufgabe der Mehrheit des Parlaments gemeint (vgl. Steffani 1989, 1328). Für viele effektive Kontrollmaßnahmen ist nämlich ein Mehrheitsbeschluß notwendig, den aber gerade die Opposition nicht herbeiführen kann (vgl. Ellwein/Hesse 1988, 273f.). Eine Opposition kann deshalb ihre parlamentarische Kontrollfähigkeit nur dann wirklich ausüben, wenn sie im Parlament selbst mehrheitsfähig wird bzw. die bestehende Mehrheit zu einem Beschluß in ihrem Sinne bewegen kann und/oder wenn sie es schafft, die öffentliche Meinung bzw. die Wählerschaft zu ihren Gunsten zu aktivieren. Dies wäre dann nach *Steffani* (1989, 1326f.) folgendes Kontrollverständnis:

... die Befugnis des Parlaments, die Regierung und Verwaltung öffentlich zur rechenschaftsgebenden Auskunft zwingen bzw. anhalten zu können, verbunden mit der Kompetenz zu eigener, öffentlicher Stellungnahme und der politischen *Möglichkeit einer mittelbaren Sanktionsausübung* im Wege des Mobilisierens und Beeinflussens öffentlicher Meinung bzw. und vor allem, der in den Wahlen entscheidenden Bürgerschaft - (Überprüfung durch Einflußnahme auf das Sanktionsrecht *Dritter*).

Doch wie kann trotz der demokratischen Mehrheitsregel effiziente Kontrolle ermöglicht werden? Durch die bundesstaatliche Struktur der Bundesrepublik - innerhalb dessen die Parteien mal in der Opposition, mal in der Regierung sind - ist der Handlungsspielraum der Opposition doch relativ groß. Unterschiedliche parteipolitische Interessenlagen in Bund und

²⁹ Für den Bundestag zum Teil gemeinsam mit dem Bundesrat. Der Hessische Landtag wählt z.B. neben dem Ministerpräsidenten den Landtagspräsident, den Präsidenten des Staatsgerichtshofs, den Präsidenten des Landesrechnungshofs, den Datenschutzbeauftragten, die Mitglieder des Staatsgerichtshofs (teils mittelbar), die Mitglieder des Richterwahlausschusses, die Mitglieder des Rundfunkrates (vgl. Hessischer Landtag, Volkshandbuch 1995, 68). Parlamentsintern sind vom Landtag nach der Geschäftsordnung das Präsidium, die Schriftführer, der Hauptausschuß (als ständiger Ausschuß) und die Mitglieder der PKK zu wählen.

Ländern können ebenfalls zu unterschiedlichen Bündnissen zwischen beiden oder zwischen den Ländern führen, so daß „eine eindeutige Zuweisung von Regierungsmehrheit und Opposition erheblich [erschwert ist] (vgl. Steffani 1991, 151). Da nur die Parlamentsmehrheit sanktionierende Kontrollmaßnahmen einleiten kann (wie z.B. das Mißtrauensvotum, im Rahmen des Haushalts- oder Gesetzgebungsrechts) liegt die Hauptlast der parlamentarischen Kontrolle bei der M e h r h e i t. Es handelt sich aber hier eher um eine „interne, nicht-öffentliche“ Kontrolle der Fraktion(en) gegenüber der Regierung (vgl. Ellwein/Hesse 1988, 271; Gabriel/Steffani 1991,144; Thaysen 1976, 65). Weil die Sicherung der Regierungsstabilität oberste Priorität besitzt, gilt in der Regel die Fraktionsdisziplin. Hier kommt es manchmal zu Spannungen gegenüber dem freien Mandat der Abgeordneten (Art. 38 GG). Die Regierung muß also sehr sensibel darauf achten, daß sie sich der Loyalität und Solidarität ihrer eigenen Abgeordneten sicher sein kann (vgl. Schneider 1989, 89). Nur so ist eine reibungslose Zusammenarbeit zwischen beiden und ein geschlossenes Bild gegenüber der Öffentlichkeit möglich. Die Abgeordneten der Regierungsfraktion(en) aber auch schon die einzelnen Fraktionen einer Koalitionsregierung bewirken somit umgekehrt eine bestimmte Form von interner Kontrolle, die nicht zu unterschätzen ist (vgl. Heinzerling, 1989, 122; Steffani 1989, 1348; Hellstern 1985, 702). *Gabriel/Steffani* (1991) sehen in ihr größere Einflußmöglichkeiten, vergleicht man sie mit der öffentlichen Kontrolle der institutionalisierten Opposition. Allerdings sind die Handlungsspielräume der Regierungsmehrheit durch die Sachkompetenz der Ministerialbürokratie eingeschränkt. Die demokratisch gewählte Volksvertretung ist insgesamt im Nachteil, wenn es um eine wirksame politische Kontrolle der Bürokraten in den Ministerien geht (vgl. Gabriel/Steffani 1991, 144).

H. Döring (1996) kommt in einer vergleichenden Untersuchung von 18 westeuropäischen Parlamenten ebenfalls zu dem Ergebnis, daß die Wirkung von Kontrollinstrumenten sich erst durch die Möglichkeit der Öffentlichkeit entfalten kann, wobei hier die Massenmedien eine entscheidende Rolle spielen. Im parlamentarischen Regierungssystem werden daher „parlamentarische Mehrheiten versuchen, dieser Art öffentlicher Kontrolle [Massenmedien, d.V.] auszuweichen, wenn sie dies nach den Regeln der Geschäftsordnung können“ (Döring 1996, 52). Der Grund für diese Feststellung liegt in dem starken Zusammenhang zwischen

hoher Rationalisierung eines Parlaments und damit einhergehender geringer öffentlicher Kommunikation (vgl. Döring 1996).³⁰

Die parlamentarische Kontrolle der Regierungsmehrheit geht daher von einem grundverschiedenen Kontrollverständnis aus, nämlich der Überprüfung mit *e i g e n e m* Sanktionsrecht. *Steffani* (1989, 1327) definiert dies als

die Befugnis des Parlaments, Regierung und Verwaltung zu rechenschaftgebender Auskunft zwingen bzw. anhalten zu können, verbunden mit der *Kompetenz zu eigener Beschlußfassung* mit den zwei „extremen“ Möglichkeiten der Gesetzgebung oder, darüber hinaus, der politischen Abberufung von Regierungsmitgliedern ...

3.2.3 Exkurs: Kontrolle am Beispiel des US-Kongresses

Die in Kapitel 2 dargestellte Principal-Agent-Theorie bildet den Analyserahmen für diese Arbeit. In diesem Kapitel wurde nun auf das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland eingegangen. Hier entsteht ein Widerspruch, der zunächst geklärt werden muß. Bei der Anwendung der Principal-Agent-Theorie gehen wir von der Annahme aus, daß die Legislative den Principal darstellt und die Exekutive zusammen mit der Bürokratie den Agent. Dies entspricht jedoch dem klassischen Dualismus von Parlament und Regierung, der eher in präsidentiellen Regierungssystemen wie den USA zu finden ist. So ist es nicht verwunderlich, daß die Anwendung der Agency-Theorie auf Exekutive und Legislative eines Landes überwiegend in der amerikanischen politikwissenschaftlichen Literatur geschieht mit Rekurs auf den US-Kongreß und den Präsidenten. Die Bundesrepublik zählt aber, wie oben ausführlich dargestellt, zu den parlamentarischen Regierungssystemen.³¹ In diesen ist der Dualismus zwischen Regierungsmehrheit/Regierung und der Opposition vorherrschend. Trotzdem haben beide Systeme das gleiche Kontrollproblem gegenüber der Exekutive. Beide trifft der Informationsvorsprung der Bürokratie. Daher erscheint es

³⁰ *Döring* nennt als Indikatoren für eine hohe Rationalisierung 1) der Sturz der Regierung durch Mißtrauensvotum ist erschwert; 2) die Kontrolle der Tagesordnung durch die Exekutive ist stark/mittel; 3) die Gesetzesinitiative einzelner Abgeordneter ist beschränkt. Dies führt zu einer stabilen Regierung für die Dauer einer Legislaturperiode und die Beurteilung der Arbeit der Regierung durch den Volkssouverän (Neuwahlen) und nicht durch den Parlamentsouverän. Der Preis dieser Rationalisierung ist allerdings eine geringe Kontrollöffentlichkeit, gemessen an der Anzahl öffentlicher Anhörungen in den Ausschüssen. (Bsp. Frankreich, Griechenland und Spanien) Deutschland stellt aber eine Ausnahme dar. Der Bundestag ist zwar ein stark rationalisiertes Parlament, kennt aber viele öffentliche Anhörungen. *Döring* erklärt dies mit der Besonderheit, daß für eine Anhörung schon die vergleichsweise niedrige Hürde von einem Viertel der Ausschußmitglieder ausreicht (vgl. *Döring* 1996).

³¹ Eine umfassender Parlamentsvergleich zwischen den USA und der BRD findet sich in Uwe Thaysen/Roger H. Davidson /Robert G. Livingston, „US-Kongreß und Deutscher Bundestag.“ Opladen: Westdeutscher Verlag 1988.

möglich, die Theorie mit ihren Grundannahmen zu übertragen. *Lösche* (1992) betont in diesem Zusammenhang, daß die These von der Dichotomie zwischen Kongreß und Präsident in Frage zu stellen ist, da die „... komplizierte Konstruktion der punktuellen Gewaltenverschränkung bei prinzipieller Gewaltenkontrolle, ein System von „checks and balances“ ...“ eben nicht konsequente Gewaltentrennung bedeutet. Sie besteht seiner Meinung nach nicht im funktionellen Sinn, sondern nur im institutionellen Sinn (vgl. *Lösche* 1992, 218; *Thaysen/Davidson/Livingston* 1988, 520). Im folgenden Abschnitt soll daher zum besseren Verständnis und zur Vergleichbarkeit kurz auf das Verhältnis zwischen US-Kongreß und dem Präsidenten unter besonderer Berücksichtigung des Kontrollaspekts eingegangen werden.

Das präsidentielle Regierungssystem der USA richtet die Verfassung sehr auf die Sicherung der Machtbalance durch gegenseitige „checks and balances“ aus. Der Kongreß, der sich aus dem Repräsentantenhaus („House“) und dem Senat³² („Senate“) zusammensetzt, hat die gesamte gesetzgeberische Macht inne. Der Präsident, nach Artikel 2 der amerikanischen Verfassung die Exekutive, besitzt durch seine direkte Wahl eine hohe Legitimation, wodurch er von der Parteienkonstellation im Repräsentantenhaus weniger abhängig ist als z.B. der Kanzler im bundesdeutschen System. Die relativ scharfe Trennung von Parlament und Regierung zeigt sich auch darin, daß der Regierungschef, der gleichzeitig auch Staatsoberhaupt ist, nicht dem Parlament angehören darf. Er kann für die Dauer seiner Amtsperiode auch nicht vom Kongreß abgesetzt werden. Umgekehrt muß er mit der Legislative zusammenarbeiten, da er sie auch nicht auflösen kann. Außerdem kann es vorkommen, daß er sich mit parlamentarischen Mehrheiten einer Partei auseinandersetzen muß, der er nicht angehört. Der Kongreß ist ein „Arbeitsparlament“ mit vielen Ausschüssen. Gegen ein beschlossenes Gesetz kann der Präsident sein Veto einlegen. Dieses Veto kann nur mit einer 2/3 Mehrheit im Repräsentantenhaus und im Senat überstimmt werden (vgl. *Jesse* 1987, 806).

Die Kontrolle wird überwiegend durch die Ausschüsse und Unterausschüsse für Nachprüfung ausgeübt. Sie ist eher individuell geprägt. Dies hängt damit zusammen, daß die Abgeordneten viel stärker auf die Wiederwahl durch ihre Wählerschaft und die finanzielle Unterstützung durch Spenden angewiesen sind als in der Bundesrepublik. So wird Kontrolle

³² Der Senat stellt die 2. Kammer dar, da er die Bundesstaaten vertritt. In ihm hat jeder gleiches Gewicht. Er ist als Gegenmacht zum Repräsentantenhaus gedacht, das durch direkte Volkswahl gewählt wird.

unter dem Aspekt ausgeübt, was dies dem eigenen Wahlkreis und den Wählern bringen kann. *Gerd-Michael Hellstern* konstatiert dazu:

Whereas those features promote personal interest in control and oversight, the same reasons often account for the lack of ability to make control effective by joint actions and in broader policy fields or worse, may lead to biased and arbitrary control interventions“ (*Hellstern*, 1985, 696).

Dies bestätigt auch *Krehbiel* (1991) in seiner Untersuchung. Doch wie wird die von *Lösche* (1992) gestellte Frage: „Herrschaft des Kongresses oder Herrschaft des Präsidenten?“ beantwortet? Der Autor wehrt sich gegen eine solche populäre Zuspitzung und umschreibt das Verhältnis mit dem Begriff „ambivalentes Gleichgewicht zwischen beiden Verfassungsorganen“ (*Lösche* 1992, 227). Im Vergleich zum parlamentarischen System der Bundesrepublik ist er - wie *Steffani* (1990) - der Meinung, der Kongreß sei das machtvollste Parlament der Welt. Viel schärfer und intensiver nimmt der Kongreß, im Gegensatz zur parlamentarischen Opposition, gegenüber dem Präsidenten und gegenüber der Bürokratie Kontrollaufgaben wahr. Dies kann er auch wegen der Bildung von richtigen „Gegenbürokratien“ zur Exekutive.³³ Doch darf die extreme Fragmentierung des Kongresses, die relativ schwachen Fraktionen, das schwere Gewicht des freien Mandats jedes einzelnen Repräsentanten sowie dessen tiefe soziale und finanzielle Verwurzelung mit dem Wahlkreis nicht außer Acht gelassen werden. Dies schwächt die Wirkung von Kontrolle z.B. durch instabile Koalitionsbildungen, führt aber andererseits zu einem enormen Ansammeln von Informationen. Diese Informationen werden aber größtenteils nur in den „issue networks“ angesammelt. Es handelt sich hier um stabile Koalitionen von Experten aus einem Politikfeld, die netzwerkartig organisiert sind - dazu gehören auch Akteure der Legislative (nämlich aus den Fachausschüssen oder sogar aus den vielen, weitaus spezialisierteren Unterausschüssen) **und** der Exekutive. Diese sog. „subgovernments“ (vgl. *Lösche* 1992, 224f.) sind die Orte, welche die wichtigen Informationen konzentrieren. Die dort vertretenen Akteure sind für den Präsidenten die eigentlichen Gegenspieler im Spiel um Information und Macht (vgl. *Sadofsky* 1990). Der Kongreß kann mit den Gegenbürokratien einerseits und mit den ‚subgovernments‘ andererseits dem Präsidenten ein nicht zu vernachlässigendes Potenzial an unabhängiger Information entgegensetzen. Es stellt sich an dieser Stelle die Frage, wie im parlamentarischen System der Bundesrepublik die Informationsbeziehung zwischen

³³ *Lösche* (1992, 226) nennt hier beispielhaft das Congressional Budget Office, das Office of Technology Assessment, das General Accounting Office oder der Legislative Reference Service.

Regierung und Parlament ausgestaltet ist. Dies steht im Mittelpunkt des nun folgenden dritten Teils.

3.3 Die Informationsbeziehung zwischen Regierung und Parlament

3.3.1 Der Informationsaustausch

Zur Bewältigung seiner verfassungsrechtlich vorgesehenen Aufgaben ist ein Parlament auf Informationen angewiesen (vgl. Magiera 1989, 1436, Linck 1983, 958). Sie stellen eine knappe Ressource da, die es von der Umwelt - aus der die Informationen kommen - abhängig macht (vgl. Pfeffer/Salancik 1978, 13ff.). Vor allem die Kontrollfunktion ist ohne ausreichende Information ihres Sinnes beraubt und würde leerlaufen. Da dies von der Verfassung nicht gewollt sein kann, ist es plausibel, bei jeder Kompetenzzuweisung an den Bundestag oder an einen Landtag implizit die Möglichkeit der Informationsbeschaffung mitzudenken (vgl. Linck 1983, 958). Folglich sind die Informationsbeziehungen der beiden Verfassungsorgane für deren Aufgabenwahrnehmung von entscheidender Bedeutung (vgl. Magiera 1989, 1436; Glauben/Edinger 1995, 941,949). Der in Kapitel 2 definierte Informationsbegriff wird an dieser Stelle auf der Basis des bisher dargelegten erweitert:

Informationen sind Kenntnisse oder Wissensinhalte, die aktuell nicht verfügbar sind, zu deren Beschaffung andere Personen oder Mittel nötig sind und die auf bestimmte Zwecke gerichtet und für diese relevant sind. Diese Zwecke sind für Abgeordnete das Lösen von Problemen, das Treffen von Entscheidungen sowie die Ausübung von Kontrolle.

Steffani (1989, 1329) hat den Kontrollprozeß als Einheit der trennbaren aber eng miteinander zusammenhängenden 4 Phasen der Informationsgewinnung, Informationsverarbeitung, Informationsbewertung und Stellungnahme bzw. Entscheidung beschrieben. Den Informationsanspruch der Legislative gegenüber der Exekutive leitet der Autor aus den verfassungsmäßigen Kompetenzzuweisungen ab. Er unterscheidet 3 „Informationsstränge“ mit denen es das Parlament bei der Kontrolle von Vorhaben, Handlungen und der Verantwortung der Regierung bzw. der Ministerialbürokratie zu tun hat (vgl. Steffani 1989, 1331ff.).

1. Informationsgewinnung durch Informationen seitens der Regierung selbst und deren Beauftragte (Fremdinformation).

2. Selbständige Informationsgewinnung durch das Parlament (Selbstinformation).
3. Informationsgewinnung durch die Vermittlung sonstiger Informanten (Information durch Dritte).

Zunächst einmal ist davon auszugehen, daß die Informationsversorgung durch die Regierung, mit ihrem dafür ausgestatteten Verwaltungsunterbau der Regelfall für die Informationsgewinnung des Parlaments ist. In der Ministerialverwaltung sind die nötigen Kapazitäten allein schon aufgrund der verfassungsmäßigen Kompetenzverteilung konzentriert, um die erforderlichen Informationen zu sammeln, zu sichten und wieder aufzubereiten (vgl. Magiera 1989, 1437). Daraus ergibt sich ein Informationsvorsprung der Regierung gegenüber dem Parlament, der in der Verfassung durch die organadäquate Kompetenzordnung schon zwangsläufig mitangelegt ist (vgl. Magiera 1989, 1436). Das Bundesverfassungsgericht hat jedoch darauf hingewiesen, daß gerade im Bezug auf die starke Stellung der Regierung der Gewaltenteilungsgrundsatz es erfordert, das Grundgesetz so auszulegen, daß parlamentarische Kontrolle auch wirksam sein muß (BVerfGE 67, 100,130; vgl. Weis 1988, 270). Umstritten ist allerdings nach wie vor die Frage, ob die Regierung gegenüber dem Parlament eine Informationsverpflichtung hat bzw. umgekehrt, ob die Parlamentarier ein Informationsrecht gegenüber der Regierung haben (vgl. Linck 1983, 957). Das Grundgesetz und auch noch viele Landesverfassungen (darunter auch die Hessische Verfassung) sehen keine ausdrückliche Regelung vor.³⁴ Die meisten Autoren kommen aber zu dem Ergebnis, daß ein verfassungsrechtlich begründeter Auskunftsanspruch des Parlaments besteht, der eine generelle Informationspflicht der Regierung gegenüber dem Parlament zur Folge hat (vgl. Linck 1983, 959; Magiera 1989, 1437; Steffani 1989, 1332; Weis 1988, 269)³⁵ Andere Meinungen (vgl. Vogelsang 1988 5ff.; Linck 1983, 962) argumentieren dagegen, daß das parlamentarische Fragerecht für sich allein genommen nicht ausreichend sei, eine Antwortpflicht zu begründen und lehnen deshalb eine Verpflichtung grundsätzlich ab. Die Geschäftsordnungen sind nicht bindend für die Regierungen, da sie nur Innenwirkung für das Parlament besitzen und können demnach

³⁴ Von den alten Bundesländern haben nur Bremen, Hamburg, Niedersachsen und Schleswig-Holstein eine verfassungsmäßige Regelung des Fragerechts des Parlaments und der Antwortpflicht der Regierung vorgenommen. Auch die neuen Bundesländer sind da schon fortschrittlicher und haben eine Antwortpflicht in ihre Verfassungen hineingeschrieben (vgl. Glauben/Edinger 1995, 942).

³⁵ Die Diskussion in der Literatur konzentriert sich hierbei auf die parlamentarischen Fragerechte, als das primäre Mittel der Abgeordneten, Informationen von der Regierung zu erhalten. Andere Mittel, z.B. im Rahmen von Untersuchungsausschüssen oder sonstigen Ausschüssen sind Spezialfälle und werden gesondert abgehandelt.

für die Ableitung einer Antwortpflicht auf parlamentarische Anfragen nicht verwendet werden (vgl. Linck 1983, 962; Vogelsang 1988, 5f.).

3.3.1.1 Die Verpflichtung der Regierung zu Information und Antwort

Als ungeschriebenes Verfassungsrecht wird die Antwortpflicht der Regierung aus den allgemeinen Grundsätzen des parlamentarischen Systems und aus bestimmten Artikeln des GG hergeleitet (vgl. Weis 1989, 270). Der Kontrollfunktion kommt hier neben der Gesetzgebungsfunktion eine wesentliche Bedeutung zu. Die parlamentarische Verantwortlichkeit der Regierung, der Grundsatz der „Staatsleitung zur gesamten Hand“ (vgl. Friesenhahn 1980, 307ff.) und die Vorstellung der Mäßigung von staatlicher Gewalt durch Machtverteilung ist zu berücksichtigen, wenn es um die Frage geht, ob die Regierung Informationsersuchen in Form von parlamentarischen Anfragen nachkommen muß (vgl. Linck 1983, 958ff. ; Weis 1988, 270f.). Als verfassungsrechtliche Grundlage wird das Zitierrecht in Art. 43 Abs.1 GG (Art. 91 HV), nachdem das Parlament die Anwesenheit des Regierungschefs und seiner Minister verlangen kann, dahingehend ausgelegt, daß die Regierung dem Parlament auch Rede und Antwort stehen muß (vgl. Weis 1988, 269; Steffani 1989, 1332). Dazu gibt es aber auch gegenteilige Auffassungen. *Linck* (1983, 960) hält die Begründung nicht ausreichend, da Art. 43 Abs. 1 GG nur eine spezielle Ausgestaltung von Informationspflichten der Regierung gegenüber dem Parlament ist. Auch *Glauben/Edinger* (1995, 942) schließen sich dieser Meinung an und weisen darauf hin, daß das Zitierrecht immer nur von der Mehrheit bzw. von einem Quorum von Abgeordneten wahrgenommen werden kann. Die Fragerechte sind aber Minderheitenrechte. Auch *Vogelsang* (1988, 6f.) argumentiert in diese Richtung und verweist auf die Unterschiede im Wortlaut und Sinn des Art. 43 Abs. 1 GG. Der Adressat ist nach Wortlaut des Artikels jedes einzelne Mitglied der Regierung, während die parlamentarischen Anfragen nach der Geschäftsordnung an die Bundesregierung allgemein richtet.

Die Rechtsprechung sieht hauptsächlich im verfassungsrechtlichen Status des Abgeordneten nach Art. 38 GG die verfassungsrechtliche Norm, welche für das Frage- und Informationsrecht der Abgeordneten ausschlaggebend ist. Als gewähltes Mitglied des Parlaments ist ein Abgeordneter im Bundestag oder in den Landtagen nach dem Grundsatz des freien Mandats bei der Ausführung seiner Pflichten nur seinem Gewissen unterworfen und an keine Aufträge und Weisungen gebunden (Art. 38 Abs. 1 GG). Demgegenüber steht die in der politischen Praxis herausgebildete Fraktionsdisziplin. Parlamentarisch erfolgreich

sein, das heißt auch Entscheidungen zu treffen, kann ein Abgeordneter nur, wenn er mehrheitsfähig ist. Dazu schließen sich die Abgeordneten in Fraktionen zusammen. Das „Fraktionenparlament“ (Schüttemeyer 1992) teilt sich auf in Mehrheitsfraktion(en) und Opposition. Die Parteien ermöglichen dies, indem sie die Kandidaten für das Parlament nominieren. Nach der Wahl ist der Kandidat auf die Unterstützung seiner Fraktion angewiesen, denn im hochdifferenzierten Ausschußsystem ist die Informationsgewinnung und -verarbeitung von einer einzelnen Person nicht zu leisten. Sie sind unverzichtbar für die Funktionsfähigkeit eines Parlaments, denn sie sind Instanzen die vorselektieren, bündeln, die Arbeitsteilung organisieren, Redner und Redezeiten einteilen, Initiativen kanalisieren und sie kontrollieren den Gang des Verfahrens (vgl. Schüttemeyer 1992, 115). Der Zusammenhalt der Fraktion wird durch das Mittel der Fraktionsdisziplin gewährleistet. Ohne sie wäre die Fortsetzung der Fraktionsarbeit erheblich gefährdet. Außerdem wäre das Ziel einer jeden Partei, auf die Willensbildung im Bund oder in einem Land Einfluß zu nehmen und Regierungsarbeit dauerhaft zu übernehmen, nur schwer zu verfolgen (vgl. Steffani 1989, 1351). Die Begrenzungen des freien Mandats liegen im Grundprinzip des parlamentarischen Regierungssystems: das Ziel der Regierungsfähigkeit durch Mehrheitssicherung muß abgewogen werden mit dem Gewissen des Abgeordneten, das durch Art. 38 GG geschützt ist. Das bedeutet aber für den Abgeordneten die Fähigkeit zu besitzen, Konflikte zwischen diesen beiden Polen auszutragen. Handelt es sich hier doch um ein zentrales Spannungsverhältnis in der parlamentarischen Demokratie, wie sie sich in der Bundesrepublik entwickelt hat (vgl. Schüttemeyer 1992, 126).

Zu den Aufgaben eines jeden Abgeordneten gehört auch die Verpflichtung, einen Beitrag zur parlamentarischen Kontrolle der Regierung zu leisten. Das freie Mandat schützt ihn dazu bei der Ausübung. Das Stellen von Initiativ- und Kontrollanträgen hängt daher weniger von der Geschäftsordnung ab, als vielmehr vom „Selbstverständnis, [der] Widerstandskraft und [dem] Durchhaltevermögen der Abgeordneten gegenüber ihren Fraktionsführungen“ (Schüttemeyer 1992, 125). Doch die Ausübung der Kontrollfunktion sowie insgesamt die Tätigkeit des Abgeordneten im Bereich der Staatsleitung, der Gesetzgebung, der Haushaltsbewilligung oder im Bereich der Kurations- und Öffentlichkeitsfunktion erfordert ausreichende Informationen (vgl. Steffani 1989, 1352; Reitzmann 1997, 278). Dies bestätigt auch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts.³⁶ Denn die Antworten der Regierung

³⁶ Vgl. dazu BVerfGE 57, 1,5; BVerfGE 67, 100,130; BVerfGE 70, 324,355.

... sind Teil des Frage- und Interpellationsrechts des Parlaments, das den Mitgliedern der Bundesregierung die verfassungsrechtliche Verpflichtung auferlegt, auf Fragen Rede und Antwort zu stehen und den Abgeordneten die zur Ausübung ihres Mandats erforderliche Information zu verschaffen (BVerfGE 57, 1,5).

Als sog. „Annexkompetenz“ zu den sonstigen parlamentarischen Kompetenzen wird der parlamentarische Informationsanspruch begründet (vgl. Linck 1995, 14). Mit Bezugnahme auf den allgemeinen Abgeordnetenstatus (Art. 38 Abs. 1 GG) hat das Bundesverfassungsgericht in einigen Stellungnahmen zu unterschiedlichen Themenbereichen prinzipiell dem Informationsanspruch des Abgeordneten eine umfassende Rechtsgrundlage gegeben, die alle Bereiche der parlamentarischen Tätigkeit abdeckt (Gesetzgebung, Haushaltsbewilligung und Wahrnehmung der Regierungskontrolle) (vgl. Schmidt 1986, 236).

3.3.1.2 Die Grenzen der Informationspflichten

Die Grenzen der Informations- und Antwortpflicht der Regierung sind allerdings auch zu berücksichtigen. Sie ergeben sich aus dem gleichberechtigten Schutz anderer Rechtsgüter. Unterscheiden kann man zwischen absoluten und relativen Begrenzungen. Absolute Grenzen untersagen generell dem Parlament, einen bestimmten Sachgegenstand zu kontrollieren (z.B. die Rechtssprechung oder der geheime Initiativ- und Beratungsbereich der Regierung). Im Falle von relativen Begrenzungen dagegen besteht zwar eine prinzipielle Kontrollkompetenz, die Art und Weise der Durchführung dieser Kompetenz ist aber eingeschränkt (z.B. bei Staatsgeheimnissen oder bei privaten Geheimnissen) (vgl. Linck 1995, 22, 25).

Grundsätzlich sind parlamentarische Anfragen auf den Verantwortungsbereich der Landesregierung beschränkt (vgl. Weis 1988, 271; Glauben/Edinger 1995, 943).³⁷ Sie trägt nur dort Verantwortung, wo sie die Kompetenzen dafür ausübt. Dies ist aber personell (auf die Regierungsmitglieder) und sachlich (auf den politischen Bereich, in dem die Regierung tätig geworden ist, sich geäußert hat oder in dem sie tätig werden kann) begrenzt. Doch da der Verantwortungsbereich relativ weit gesteckt ist, ist es damit auch das Fragerecht (vgl. Glauben/Edinger 1995, 943). Die Rechtsprechung fällt aufgrund des

³⁷ Anders siehe Magiera 1989, 1440. Die Kontrolle erstreckt sich auf den gesamten Zuständigkeitsbereich der Regierung, zudem nach Meinung des Autors auch und gerade zuständigkeitsübergreifendes Verhalten zählt.

Gewaltenteilungsprinzips nicht in den Verantwortungsbereich der Regierung. Sie muß daher generell auch keine Auskünfte darüber geben (vgl. Weis 1988, 272; Glauben/Edinger 1995, 944). Aus dem Gewaltenteilungsgrundsatz leitet sich auch die Grenze des 'Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung' ab. Keine Gewalt darf eine andere Gewalt so dominieren, daß diese ihre Aufgaben nicht mehr wahrnehmen kann und ihre Eigenständigkeit verliert. Deshalb muß es der Regierung überlassen bleiben, die Art und Weise ihrer Willens- und Entscheidungsbildung selbst festzulegen und für sich zu behalten (vgl. Magiera 1989, 1443 Glauben/Edinger 1995, 946). Dazu gehört die Willensbildung innerhalb der Regierung, die Erörterungen im Kabinett und die interne Vorbereitung von Ressort- und Kabinettsentscheidungen sowie die Entscheidung, ob sich die Regierung in einer politischen Frage binden will oder nicht (vgl. Weis 1988, 272).

Grenzen erwachsen auch aus den Grundrechten. Zu nennen wären in erster Linie das allgemeine Persönlichkeitsrecht, aus dem sich auch das Recht auf informationelle Selbstbestimmung ergibt (Art. 2 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG). Die Grundrechte Privater sollen auch im Rahmen von parlamentarischen Anfragen geschützt werden, indem persönliche Daten ohne vorherige Einwilligung des Betroffenen nicht öffentlich gemacht werden dürfen (vgl. Glauben/Edinger 1995, 945; Weis 1988, 272; Vogelsang 1988, 8).³⁸

Unzulässig sind sowohl parlamentarische Anfragen als auch Antworten, die schützenswerte Daten und Geheimnisse offenbaren. Der Schutz der Verfassung sowie der Schutz der äußeren und inneren Sicherheit verpflichten daher die Regierung nicht, unter dem Geheimnisschutz liegende Vorgänge offenzulegen (vgl. Weis 1988, 272). Dies ist auf Bundesebene vor allem der sensible Bereich der Verteidigung. Die Literatur bewertet hier auch sehr uneinheitlich. Es wird darauf hingewiesen, daß in einem parlamentarischen Regierungssystem die Gegenstände der Beratung ja wohl nicht exklusiv von der Exekutive bestimmt werden können. Vor allem Art. 45a Abs. 2 GG, Art. 45b GG sowie Art. 53a Abs. 2 GG stehen dem entgegen und gehen davon aus, daß das Parlament Informationen in den genannten Bereichen erhalten kann (vgl. Linck 1983, 962). *Magiera* (1989, 1441) vertritt hierzu ebenfalls die Ansicht, daß grundsätzlich Parlament und Regierung gemeinsam Verantwortung für das Staatswohl tragen und das Grundgesetz geeignete Regelungen besitzt, die einer Mitwirkung des Parlaments an geheimhaltungsbedürftigen Bereichen nicht im Wege stehen. Sind entsprechende Vorkehrungen zum Schutz der für den Staat wichtigen

³⁸Hierzu gehört auch das Steuergeheimnis nach § 30 Abgabenordnung. Vgl. dazu *Linck* 1983, 963f. .

geheimhaltungsbedürftigen Informationen getroffen worden (z.B. Ausschluß der Öffentlichkeit), so ist die Bundesregierung zur Offenbarung gegenüber dem Bundestag und seinen Gremien verpflichtet (vgl. Magiera 1989, 1442).

Fragen zur Außen- und Bundespolitik sind für den Landtag nur dann zulässig, wenn sie einen Bezug zur Verantwortlichkeit der Landesregierung haben (vgl. Glauben/Edinger 1995, 945). Dies ergibt sich gerade durch die Mitwirkung der Länder an der Bundespolitik im Bundesrat und an der Europapolitik durch den neuen Art. 23 GG (vgl. Glauben/Edinger 1995, 944). So entspricht es der h.M., daß die Landtage die gesamte Bundesratspolitik ihrer Regierung sowohl nachträglich als auch vorgängig kontrollieren dürfen. Da die Kompetenzen der Landesregierungen im Bundesrat sehr weit gesteckt sind, ist es auch die parlamentarische Kontrollkompetenz des Landtags. Allerdings muß der Adressat einer Kontrollinitiative die Landesregierung sein (vgl. Linck 1995, 24). Auch der politische Einfluß, den die Länderexekutiven hier haben, fällt unter die parlamentarische Kontrolle. Wobei sich hier die Landtage in einem Dilemma befinden, da sie sich grundsätzlich auf die Landespolitik konzentrieren sollen.³⁹ Die Landesregierung ist verpflichtet, die notwendigen Informationen bei Fragen zu bundes- und europapolitischen Themen weiterzureichen, damit eine effektive Wahrnehmung der Kontrollkompetenzen durch den Landtag möglich ist (vgl. Linck 1995, 25). Eine absolute Begrenzung des Kontrollrechts besteht in der föderalistischen Kompetenzordnung. Das bedeutet, daß z.B. ein Landtag nicht die Organe des Bundes und die anderer Landtage kontrollieren darf (vgl. Linck 1995, 22).

In der Literatur ähnlich bewertet wird die Auslegung, daß bei mißbräuchlicher Anwendung des Fragerechts die Regierung zur Beantwortung nicht verpflichtet sei. Grundsätzlich gilt in der bundesdeutschen Rechtsordnung, daß ein Recht nicht mißbraucht werden darf. Doch die Bewertung, wann Mißbrauch vorliegt und wann nicht ist vom subjektiven Betrachter abhängig (vgl. Vogelsang 1988, 8; Weis 1988, 272). Es ist allgemeine Auffassung, daß eine Anfrage nicht schon deshalb mißbräuchlich ist, wenn die Beantwortung einen hohen Arbeitsaufwand verursacht. Der grundsätzliche Informationsanspruch gegenüber der Regierung umfaßt allgemein auch nicht die Vorlage von Akten oder ein Akteneinsichtsrecht.

³⁹ Die parlamentarische Praxis liefert nach Meinung *Linck's* (1995, 23) dagegen den Eindruck, als verhielten sich die Landtage wie „verkleinerte Bundestage“. Bei einer Auswertung der Drucksachen des Landtags Rheinland-Pfalz beispielsweise (11. Wahlperiode) befaßten sich von 4000 Initiativen folgende mit Bundessachen: 12% der selbstständigen Anträge, 5% der Entschließungsanträge, über 7% der mündlichen und über 5% der kleinen Anfragen.

Dies steht dem Parlament nur im Rahmen von Petitionen und Untersuchungsausschüssen zu (vgl. Linck 1995, 15).

Zusammenfassend ist also von einer prinzipiellen Verpflichtung der Regierung auszugehen, dem Parlament die von diesem im Rahmen von parlamentarischen Anfragen und im Rahmen der selbständigen Informationsgewinnung geforderten Informationen zukommen zu lassen, wenn die Grenzen anderweitiger Rechtsgüter dabei nicht überschritten werden.

3.3.2 Informationsasymmetrien zwischen Parlament und Ministerialbürokratie

Trotz der verfassungsmäßig abgeleiteten Informationsrechte und -mittel bestreitet kaum jemand in der Literatur die bestehenden Informationsasymmetrien zwischen beiden Staatsorganen (vgl. Magiera 1989, 1436, Frank 1989). Bedenklich ist die Asymmetrie dann, wenn die Legitimationskette zwischen dem unmittelbar legitimierten Parlament und der mittelbar über dieses Parlament legitimierten Regierung und Verwaltung brüchig wird. Je mehr sich das Parlament in Ausübung seiner Kontrollfunktion auf den Verwaltungsapparat selbst stützen muß, um so schwieriger kann die Legitimation bürokratischen Handelns noch auf das Parlament zurückgeführt werden (vgl. Frank 1989, 633).

Die allgemeinen Rahmenbedingungen haben sich sowohl für das Parlament als auch für die Regierung und die dazugehörige Bürokratie in den letzten Jahrzehnten gravierend verändert (vgl. Ellwein/Hesse 1994, 38ff.). Das Wachstum der Staatsaufgaben ging einher mit steigenden Ansprüchen der Bevölkerung an den modernen Wohlfahrtsstaat. Die Zunahme der Staatstätigkeit zeigt eindrucksvoll *Bernholz* (1981), und auch andere Autoren weisen auf das stetige Wachstum und den Wandel der Verwaltungsaufgaben (vgl. Mayntz 1978, 45-56) oder auf den Strukturwandel der modernen Regierung im allgemeinen hin (vgl. Wittkämper 1982, 191). So haben sich die Staatsausgaben (in % des Bruttosozialproduktes) von 1950 bis 1990 in Deutschland von 30,8% auf 45, 1% erhöht (vgl. Kohl 1995, 726). Dies hat auch zu einer wachsenden Zahl von Beschäftigten im öffentlichen Dienst geführt. Am 30.6.1995 waren über 5,3 Millionen Menschen beim öffentlichen Dienst beschäftigt (Statistisches Bundesamt 1996, 516)⁴⁰. Der staatliche Verbrauch in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung lag 1985 noch bei 365,72 Mrd. DM, 1990 bereits

⁴⁰ Allein die Vollzeitbeschäftigten der Gebietskörperschaften betragen 1950 noch 1,32 Mio.; 1970: 2,50 Mio.; 1990:3,09 Mio.; 1992: 3,08 Mio. und 1994: 2,99 Mio. Personen (Statistisches Bundesamt 1996, 518).

bei 444,07 Mrd. DM und ist für Gesamtdeutschland im Jahr 1992 bei 617,21 Mrd. DM angelangt (Statistisches Bundesamt 1996, 651).

Vor allem für die Ministerialbürokratie ergeben sich aufgrund ihrer zentralen Stellung und ihres Aufgabenbereichs Einwirkungsmöglichkeiten auf den Prozeß der staatlichen Willensbildung, die politisch gesteuert und kontrolliert werden müssen (vgl. Bischoff/Bischoff 1989, 1460). Die Funktionen und die Organisationsstruktur der Ministerialbürokratie gibt auch Aufschluß darüber, warum ein Informationsungleichgewicht gegenüber dem Parlament fast zwangsläufig eintreten muß.

Die Stellung der Ministerialbürokratie ergibt sich aus dem Institut der Ministerverantwortlichkeit (Art. 65 Satz 2 GG, Art. 102 HV). Nach dem Ressortprinzip leitet jeder Minister seinen Geschäftsbereich selbständig und unter eigener Verantwortung. Die Verfassungen gehen also vom Ministerialsystem als Organisationsprinzip der Bundes- und Landesverwaltung aus. Damit können für den Bund die Summe der einzelnen Bundesministerien und für die Länder die Summe der einzelnen Landesministerien als Ministerialverwaltung bezeichnet werden (vgl. Bischoff/Bischoff 1989, 1458f.). Die Doppelstellung des Ministers als Ressortchef einerseits und Regierungsmitglied andererseits spiegelt sich in den Funktionen der Ministerialverwaltung wieder. Sie ist zum einen als oberste Verwaltungsbehörde für die staatlichen Verwaltungsangelegenheiten zuständig, und zum anderen stellt sie eine Hilfseinrichtung der Regierung dar. Damit bildet sie eine Schnittstelle zwischen politischem und administrativem Sektor (vgl. Bischoff/Bischoff 1989, 1460). Als wichtigste Funktion obliegt der Ministerialverwaltung auf Bundesebene die Programmentwicklung im politischen Prozeß. Für die Landesministerien liegt der Schwerpunkt auf Vollzugsaufgaben und Aufsichts- und Leitungsfunktionen für die nachgeordneten Behörden (vgl. Mayntz 1978, 183).

Der Aufbau der Ministerien ist sehr stark funktional differenziert und nach bürokratischen Prinzipien wie *Weber* (1972) sie beschrieben hat, organisiert. Die Programmentwicklung geschieht in den 'Herzstücken' der Organisation, den Referaten. Schaut man sich beispielhaft einen Organisationsplan eines Landesministeriums an, dann zeigt sich schon die enorme funktionale Differenzierung und Arbeitsteilung. Die politische Spitze bilden Minister und Staatssekretär sowie die Querschnittseinheiten (die Presse- und Öffentlichkeitsarbeit, persönliches Referat, Referat für Parlamentsangelegenheiten und die Abteilungsleitungen).

Hier finden sich in der Regel die sog. ´politischen Beamten`, die jederzeit ohne Angabe von Gründen in den einstweiligen Ruhestand versetzt werden können. Die Abteilungsleitungen können als Mittelinanz zwischen der politischen Leitung und der Basisorganisation angesehen werden. Die Abteilungen gliedern sich nochmals in Unterabteilungen oder Gruppen. Jede Gruppe besteht aus mehreren Referaten (vgl. Bischoff/Bischoff 1989, 1460f.; Schmid/Treiber 1975, 101ff.).

Schon lange wurde in der sozialwissenschaftlichen Theorie vom Modell legislatorischer Programmsteuerung⁴¹ Abschied genommen. Dies wurde durch die Praxis bestätigt (vgl. Mayntz 1978, 181; Schmid/Treiber 1975, 186ff.; Bischoff/Bischoff 1989, 1463). Die zunehmende Komplexität der Staatsaufgaben überfordern die Parlamente und deren Strukturen, die gegenüber der Bürokratie im Nachteil sind. *Bischoff/Bischoff* (1989, 1462) betonen allerdings, daß die auf Dauer angelegte Ministerialverwaltung durchaus ein eigenes Gewicht als verfassungsrechtlich geschützte Institution hat (Art. 33 GG). Sie soll einen Ausgleich zu „dem Bereich politischer Willensbildung und Entscheidungskompetenz [bilden], der in der parteienstaatlichen Demokratie im Widerstreit der politischen Kräfte und Interessen sowie dem Wechsel parlamentarischer Mehrheiten geöffnet ist“ (Bischoff/Bischoff 1989, 1462f.). Dennoch ist sie es, die mit ihrer Expertise und mit der enormen Konzentration an Informationen über fast alle Bereiche des öffentlichen und privaten Lebens immer mehr das Parlament als Ort des politischen Entscheidungsprozesses an Bedeutung hat verlieren lassen lassen.

Natürlich ist auch auf die Nachteile einer solch komplexen Organisation hingewiesen worden. So führt die Differenzierung zur selektiven Politikwahrnehmung, Probleme der Kommunikation und Koordination treten auf (vgl. Scharpf 1974). Problemlösungen werden dadurch bearbeitet, indem die Verwaltung sich auf vorhergehende Entscheidungsprozesse bezieht und damit nur in ganz kleinen Schritten, unter Berücksichtigung der Konsensfähigkeit, vom Status quo entfernt. Dieser sog. „Inkrementalismus“ oder die Strategie des „muddling through“ (vgl. Lindblom 1975) läßt schrittweisen Wandel zu, ohne das ganze System zu gefährden. Doch viel entscheidender ist es für das politische System, erreichbare, für den Politikprozess als auch für Entscheidungen notwendige Informationen zu erhalten und verarbeiten zu können.

⁴¹ Dieses Modell ordnet die Willensbildung und Programmentwicklung dem politischen Bereich zu, während der exekutive Sektor nur das Instrument der Regierung zur Unterstützung und Durchführung deren Ziele sein soll.

Welche Wichtigkeit die Fähigkeit zur Sammlung und Verarbeitung von Informationen für ein politisches System ist, haben *Scharpf/Mayntz* bereits 1975 (10-15, 131-144) dargelegt. Hieraus erreicht die Ministerialbürokratie ihre entscheidende Stärke. Die Schlüsselstellung bei der Vorbereitung von Entscheidungen kommt einerseits von der Tatsache, daß die Bürokratie hauptsächlichlicher Nutzer von Informationen (Statistiken, Gutachten, wissenschaftliche Informationen, Informationen der Interessensorganisationen) ist. Andererseits aber sammelt, kontrolliert, speichert und verarbeitet sie diese Informationen auch (vgl. *Scharpf/Mayntz* 1975, 131). Die Gefahr einer Informationsüberlastung liegt auf der Hand, und die hoch dezentralisierte Organisationsstruktur trägt mit dazu bei, daß die Basiseinheiten selbst entscheiden, welche Informationen für sie wichtig sind. Für die Parlamentarier heißt das aber wiederum, daß es von der einzelnen Person im Ministerium abhängt, welche Informationen zugänglich gemacht werden. Die Person dort, aber auch Abgeordnete werden tendenziell immer dazu neigen, weniger als nötig für ein bestimmtes Problem Informationen nachzufragen, um Überlastungen zu vermeiden (vgl. *Scharpf/Mayntz* 1975, 132f.).⁴²

Die Ministerialbürokratie ist diejenige Institution, welche die Regierung mit den für den Politikprozeß nötigen Informationen versorgen kann. Ihre Quellen sind dabei andere Verwaltungen, die Wissenschaft und Interessenorganisationen. Die Autoren sehen daher die Ministerialbürokratie als der primäre Ansprechpartner für Verbände (vgl. *Scharpf/Mayntz* 1975, 132). *P. Manow* (1996) weist jedoch darauf hin, daß man diese Annahme heute revidieren muß. Durch die Herausbildung von außer-konstitutionellen Beratungs-, Abstimmungs und Entscheidungsgremien - allem voran die Koalitionsarbeitsgruppen - hat nämlich eine Verlagerung der Politikdefinitions Kompetenzen von der Exekutive auf die Parteien stattgefunden, die nicht nur die Exekutive, sondern auch das traditionelle Interessensvermittlungssystem geschwächt hat (vgl. *Manow* 1996, 96, 104). Informelle Wege der Interessensabstimmung werden vor allem dann gegangen, wenn parteipolitisches Mißtrauen über die politische Ausgewogenheit der für ein bestimmtes Politikproblem zuständigen Verwaltung besteht; wenn Entscheidungen eine besondere parteipolitisch sensible Dimension besitzen oder wenn sie quer zu den etablierten Ressorts liegen (vgl. *Manow* 1996, 106). Der Bedeutungsverlust der Ressortabstimmung sowie der

⁴² Faktoren, die die Aufnahme bzw. Nachfrage von Informationen für ein bestimmtes Problem beeinflussen sind z.B. der zeitliche Druck; fehlende oder schlechte Qualität von Information; Reagieren statt vorausschauendes Agieren der Akteure; fehlendes Wissen darüber, welche Information genau benötigt wird usw. (vgl. *Scharpf/Mayntz* 1975, 132f.).

Einflußverlust der Verbände könnte jedoch die interne Kontrolle der Parlamentsmehrheit gegenüber der Regierung wiederum stärken. Indem nämlich Koalitionsarbeitsgruppen, -runden und sonstige Gremien eine „parteipolitische Überlagerung administrativer Strukturen“ (Manow 1996, 104) erlauben, sind zumindest die Fraktionsspitzen und die Abgeordnetenexperten der verschiedenen Sachgebiete wieder direkt an der Entscheidungsfindung beteiligt. Für die Opposition ist diese Möglichkeit ‚begleitender‘ bzw. ‚vorwegnehmender‘ Kontrolle allerdings versperrt. Es ist wohl davon auszugehen, daß der Informationsfluß zwischen Ministerialbürokratie und den zur Regierung ‚zugehörigen‘ Fraktionen sehr eng ist, die Opposition dagegen den Verkehr mit der Ministerialbürokratie nur über die politischen Leitungen der Ministerien abwickeln kann (vgl. Bischoff/Bischoff 1989, 1469).

Die Herausbildung eines neuen Selbstverständnisses der Ministerialbürokratie zeigt auch, daß die Parteien immer mehr an Einfluß gewonnen haben. Die Parteipolitisierung vor allem der Beamten in den Führungspositionen war und ist immer wieder Thema zahlreicher Publikationen (vgl. Schmidt/Treiber 1975; Steinkemper 1974; Aberbach/Putnam/Rockman 1981; Seemann 1983). Der ‚politisch neutrale Fachbeamte‘ hat ein Interesse und vor allem auch die Möglichkeit bekommen, aktiv am politischen Gestaltungsprozeß teilzunehmen (vgl. Bischoff/Bischoff 1989, 1465). *Aberbach/Putnam/Rockman* (1981) zeigen sehr gut den allgemeinen Trend einer wachsenden Vermischung der Rollen von Politikern und Bürokraten in westlichen Demokratien. In der Bundesrepublik ist es kein Geheimnis, daß viele (Spitzen-) Positionen in der öffentlichen Verwaltung, von der Ministerialverwaltung bis hinunter in die Kommunen, nach parteipolitischen Gesichtspunkten vergeben werden. Scharfe Kritiker des Systems der Ämterpatronage wie *von Arnim* (1995, 135ff.) sehen darin eine andere Form von Korruption, da die Parteien gezielte Informationen und so Einfluß auf die Entscheidungen der Verwaltung erhalten. Auch im Falle einer Wahlniederlage funktioniert dies noch, da der Beamte durch seinen Status noch lange Zeit tätig ist. So wollte beispielsweise die rot-grüne Landesregierung in Hessen keinen CSU-Mann als neuen Präsidenten des hessischen Landesamtes. Der Präsident des Bundesamtes, Bernhard Jagoda (CDU) war für den Kandidaten (vgl. FR 24.01.1997, 4). Die Ämterpatronage bläht die Bürokratie auf, da die Tendenz zu Neueinstellungen vorhanden ist, um ‚eigene Leute‘ unterzubringen (vgl. von Arnim 1995, 136,138). Umgekehrt sitzen aber immer mehr Beamte in den Parlamenten und es stellt sich die Frage, ob nicht auch aus

diesem Grund eine wirksame Kontrolle des Parlaments gegenüber der Regierung obsolet geworden ist.

Der Informationsfluß aus den Ministerien ist gerade für die Abgeordneten der Regierungsfractionen von entscheidender Bedeutung, denn „Information bedeutet Macht, und so hat der politische Einfluß der Ministerialverwaltung unter den komplexen Bedingungen der modernen Industriegesellschaft immer mehr zugenommen“ (Gabriel/Steffani 1991, 144). Als zentrale Stellen der Planung von politischen Entscheidungen bündeln sie Informationen, stimmen sich mit Interessengruppen ab, entwickeln alternative Vorschläge und stellen die Ergebnisse praktisch wieder dem Parlament zur endgültigen Entscheidung vor. Doch wie soll man eine Entscheidung in ihren Konsequenzen beurteilen können, wenn die Informationen bereits vorselektiert sind? Es kommt also wesentlich auf die Ausgestaltung der Informations- und Kontrollstrukturen an. Wie hat der Hessische Landtag diese konkret organisiert und wie sieht die Informationssituation der Abgeordneten konkret aus? Dies ist u.a. Thema des empirischen Teils der Arbeit. Im folgenden Kapitel wird jedoch zuvor den Ursachen der Informationsasymmetrien anhand der Literatur nachgegangen .

Kapitel 4: Ursachen der Informationsasymmetrien zwischen Landtag und Landesregierung

4.1 Der Vorteil des Agenten: Die Autonomie der Bürokratie

Die Principal-Agent-Theorie stellt die Informationsasymmetrie zwischen Principal und Agent in den Mittelpunkt der Analyse. Auf das Untersuchungsobjekt angewendet, geht es um die ungleiche Verteilung von Information zwischen den Abgeordneten und der Regierung (Ministerialbürokratie). Die bürokratische Seite besitzt einen Informationsvorsprung und damit eine gewisse Autonomie gegenüber den gewählten Politikern. Das Informationsproblem der Principals ist also letztendlich nichts anderes als das klassische Kontrollproblem in einer parlamentarischen Demokratie. Da die Agency-Theorie aber prinzipiell von der Lösbarkeit des Kontrollproblems durch effiziente Ausgestaltung der Anreiz-, Informations-, und Kontrollstrukturen ausgeht, stellt sich hier nicht die Frage „Kontrollieren die Bürokraten die Politiker oder kontrollieren die Politiker die Bürokraten?“ (dazu Moe 1984, 769). Vielmehr wird im folgenden Abschnitt untersucht, wie eine Autonomie der Bürokratie theoretisch erklärt werden kann. Von der Existenz der Autonomie geht die Agency-Theorie ja explizit aus. Hierzu wird zunächst das klassische rational-legale Modell der bürokratischen Verwaltung von *Max Weber* herangezogen. Die Betrachtung fährt fort mit Beispielen aus der deutschen Bürokratietheorie (*Fritz W. Scharpf* und *Renate Mayntz*), an die sich die amerikanische Forschung zu diesem Thema anschließt. Der Schwerpunkt liegt hier auf dem ökonomischen Modell der Bürokratie, wobei ein moderner Autor (*Thomas Hammond*) und ein Vertreter der Neuen Politischen Ökonomie (*William A. Niskanen*) gewählt wurde. Danach werden die Gründe für die Agency-Probleme des Landtags analysiert.

4.1.1 Annäherung an den Gegenstand „Bürokratie“

Den klassischen Bürokratiebegriff entwickelte *Max Weber* in seinem Werk „Wirtschaft und Gesellschaft“ von 1920. Im Rahmen seiner Herrschaftssoziologie stellt er sich die Frage, wie Herrschaft möglich ist und wodurch Herrschaft legitimiert und gesichert wird (vgl. Schmid/Treiber 1975, 24). Er entwickelt 3 Typen von Herrschaft (sog. Idealtypen), die sich durch unterschiedliche Legitimitätsansprüche voneinander abgrenzen. ‚Herrschaft‘ wird definiert als „die Chance ..., für spezifische (oder für alle) Befehle bei einer angebbaren Gruppe von Menschen Gehorsam zu finden“ (Weber 1972, 122). ‚Macht‘ dagegen ist „... jede Chance, innerhalb einer sozialen Beziehung den eigenen Willen auch gegen

Widerstreben durchzusetzen, gleichviel worauf diese Chance beruht“ (Weber 1984, 89).⁴³ Der uns hier interessierende Typ der **legalen oder rationalen Herrschaft** beruht „... auf dem Glauben an die Legalität gesatzter Ordnungen und des Anweisungsrechts der durch sie zur Ausübung der Herrschaft Berufenen“⁴⁴ (Weber 1972, 124). Im Vergleich zur traditionellen und charismatischen Herrschaft ist die Herrschaftssicherung mit Hilfe eines bürokratischen Verwaltungsstabes den anderen historisch überlegen. Der Autor begründet dies mit den Merkmalen der rationalen Herrschaft. Sie führen zur stetigen Entwicklung und Ausweitung der Bürokratie in der modernen Gesellschaft. Diese zeichnet sich gerade durch Rationalisierung und Bürokratisierung als ´modern` aus. Der unaufhaltsame Erfolg der bürokratischen Organisationsform in allen Lebensbereichen liegt in ihrer technischen Überlegenheit und besseren Aufgabenerfüllung gegenüber anderen Organisationsformen begründet. Die Grundeigenschaften der rationalen Herrschaft lassen sich deshalb mehr oder weniger auch in privaten Unternehmen, Parteien und Verbänden finden (vgl. Derlien 1992, 391f.):

- Regelgebundenheit der Amtsgeschäfte,
- Kompetenzverteilung nach sachlichen und räumlichen Gesichtspunkten, innerhalb derer eine Spezialisierung und damit eine Arbeitsteilung erfolgt,
- Prinzip der Amtshierarchie mit einem festen System der Über- und Unterordnung, der Aufsicht und Kontrolle der Nachgeordneten durch die Vorgesetzten sowie dem Recht der Beschwerde der Nachgeordneten an die Vorgesetzten,
- Prinzip der Schriftlichen Aktenführung und der Einrichtung von Büros,
- Fachschulung und Fachqualifikation des Personals sowie Vollzeitarbeit (das Amt ist Hauptberuf),
- Trennung von Amt und Person sowie die Trennung des Verwaltungsstabes von den Verwaltungs- und Betriebsmitteln (vgl. Weber 1972, 125f.).

Dementsprechend besteht der bürokratische Verwaltungsstab aus Beamten (Monokratie), die in einer festen Amtshierarchie nach festen Amtskompetenzen ihre Aufgaben regelgebunden erfüllen. Sie sind fachlich qualifiziert und werden nach einem festen

⁴³ In dieser Arbeit wird die Webersche Definition von Macht implizit verwendet.

⁴⁴ Der Typus der **charismatischen Herrschaft** beruht auf „...der außeralltäglichen Hingabe an die Heiligkeit oder die Heldenkraft oder die Vorbildlichkeit einer Person und der durch sie offenbarten oder geschaffenen Ordnungen.“ Der zweite Typus der **traditionalen Herrschaft** basiert auf „... dem Alltagsglauben an die Heiligkeit von jeher geltender Traditionen und die Legitimität der durch sie zur Autorität Berufenen“ (vgl. Weber 1972, 124).

Gehaltssystem mit Geld entlohnt. Beamte üben ihre Tätigkeit im Hauptberuf aus; ihr berufliches Fortkommen richtet sich nach dem Laufbahnprinzip. Die zur Verrichtung der Arbeit nötigen Sachmittel sind nicht das Eigentum der Beamten. Sie unterliegen außerdem einer einheitlichen Amtdisziplin und Kontrolle (vgl. Weber 1972,127).⁴⁵ Die so skizzierte bürokratische Verwaltung herrscht aufgrund des sich angeeigneten Fachwissens. Die Kontroll- und Steuerungsproblematik der Verwaltung liegt genau in diesem Punkt:

Ueber die durch das F a c h wissen bedingte gewaltige Machtstellung hinaus hat die Bureaukratie ... die Tendenz, ihre Macht noch weiter zu steigern durch das D i e n s t-wissen: die durch Dienstverkehr erworbenen oder „aktenkundigen“⁴⁵ Tatsachenkenntnisse. (Weber 1972, 129) ...Nur wer sich diese Tatsachenkenntnis unabhängig vom guten Willen des Beamten beschaffen kann, vermag im Einzelfall die Verwaltung wirksam zu kontrollieren (Weber 1972, 855).

Für *Weber* (1972) hat die Bürokratie größtenteils eine überragende Machtstellung. Daraus kann jedoch nicht zwingend geschlossen werden, daß die Bürokratie deshalb diese Stellung innerhalb des Staates stetig erweitert. Doch immer ist es das gleiche Problem: egal wer der ‚Principal‘ der Bürokratie ist, „... stets befindet er sich den im Betrieb der Verwaltung stehenden geschulten Beamten gegenüber in der Lage des „Dilettanten“ gegenüber dem „Fachmann““ (Weber 1972, 572). Gegenüber dem Parlament wird die Bürokratie aus ihrem Machtinstinkt heraus nur dann Informationen preisgeben, wenn diese ihren eigenen Interessen nicht im Wege stehen. Sie wird alles tun, damit das Parlament keine Fachkenntnisse erlangen kann und durch die Unwissenheit machtlos bleibt. Dies geht aber auch dem konstitutionellen Monarchen so, was der Autor mit eindrucksvollen Beispielen unterstreicht.⁴⁶

I. Schäfer (1987) sucht in der Konzeption des Weberschen Idealtypus der Bürokratie nach Hinweisen für Autonomie und informelle Praktiken. Sie sieht in der Informalität ein Faktor, der einen Teil der Autonomie der Verwaltung begründet. Durch Verwaltungshandeln ohne rechtliche Absicherung (z.B. durch Aushandlungs- und Bargainingprozesse oder Absprachen) „ergeben sich Handlungsfreiräume für Verwaltung, die durch politische Führung und Parlament nicht gesteuert werden können“ (Schäfer 1987, 44). Die Autorin meint, daß Weber diese Problematik schon erkannt hat, denn in seinen Analysen zum

⁴⁵ Wenn in dieser Arbeit der Begriff öffentliche Verwaltung verwendet wird, so ist damit die bürokratische Organisation im Sinne Weber's gemeint.

⁴⁶ *Weber* schreibt sogar, daß der Monarch gerade dann gegenüber der Bürokratie machtlos ist, wenn er sich nicht der Unterstützung durch das Parlament sicher sein kann (vgl. Weber 1972, 574).

Idealtypus finden sich Andeutungen auf Zusammenhänge, die eine Autonomie der Bürokratie begünstigen (vgl. Schäfer 1987, 46).

4.1.2 Bürokratiethoretische Ansätze zum Problem der Verselbständigung der Verwaltung

Die Thematik der Autonomie der Bürokratie bzw. deren Verselbständigungstendenzen aufgrund des qualitativen und quantitativen Informationsvorsprungs der professionellen Beamten gegenüber den dilettantischen Politikern wurde von der Bürokratiethorie in der zweiten Hälfte dieses Jahrhunderts unterschiedlich aufgenommen und fortentwickelt. Einen zentralen Punkt stellt dabei das Spannungsverhältnis zwischen Bürokratie und Demokratie dar (vgl. Schäfer, 1994, 19ff.). Die deutsche Verwaltungswissenschaft ignorierte bis in die 60er Jahre hinein die von *Weber* (1972) bereits erkannte Gefahr. *J.J. Hesse* (1982) konstatiert dazu, daß es aufgrund der langen Kontinuität der deutschen öffentlichen Verwaltung nicht verwundert, wenn „das Verständnis der öffentlichen Verwaltung als nachgeordnetem, weisungsgebundenem und politisch kontrollierbarem Teil der politischen Führung [sich] weiter hielt, die Trennung von Politik (als Willensbildung in Parlament und Regierung) und Verwaltung (als Vollzug des politischen Willens) fortlebte“ (Hesse 1982, 13). Mittlerweile wird aber kaum noch ernsthaft angezweifelt, daß sich die Verwaltung über die ihr von der Verfassung zugewiesenen Funktionen hinaus entwickelt hat (vgl. Hesse 1982, 13; Steinberg 1978, 309; Mayntz 1978; Schmid/Treiber 1975)⁴⁷. Die Verwaltung ist politische Verwaltung geworden, denn die Entwicklungen der Bürokratisierung und Verrechtlichung in den Industriegesellschaften haben dazu geführt, daß im Vollzug von Entscheidungen Politik betrieben wird. Dies geschieht gerade dadurch, daß sie den einen Vorteile und den anderen Nachteile bringen (vgl. Hesse 1982, 17).

Renate Mayntz und *Fritz W. Scharpf* versuchten in den 70er Jahren mit Analysen der Verwaltungswirklichkeit in Deutschland den Ursachen für die Verselbständigung der Bürokratie nachzugehen (Mayntz/Scharpf 1975, Mayntz 1978).⁴⁸ In ihrer 1975

⁴⁷ *Ellwein/Hesse* (1988, 303) kommen ebenfalls zu dem Schluß, daß vor allem die Ministerialbürokratie aktive Politik bereits durch die Politikvorbereitung betreibt. Sie übt dabei eine Macht aus, die jedoch gerne „geleugnet“ wird.

⁴⁸ Die Betrachtungsweise dieser und anderer Autoren konzentriert sich im wesentlichen auf das Verhältnis zwischen Politik und Verwaltung. Dabei wird unter der „politischen Führung“ in der Literatur unterschiedliches verstanden. So verstehen *Mayntz/Scharpf* darunter die Regierung; ein anderes Mal wird unter der politischen Führung „Parlament und Regierung“ verstanden (Steinberg 1978, 309). Die Probleme, die der Regierung an der politischen Führungsspitze durch die Autonomiebestrebungen der Bürokratie entstehen, sind aus der Principal-Agent-Perspektive vergleichbar mit denjenigen, die die Parlamente gegenüber der Bürokratie hat. Auch hier handelt es sich letztlich um nichts anderes als unterschiedliche

erschienenen Arbeit „Policy-Making in the German Federal Bureaucracy“ kommen die o.g. Autoren zu dem Schluß, daß das klassische Webersche Bürokratiemodell in die (damaligen) empirischen Erkenntnisse so nicht passen wollte. Im Gegensatz zu *Weber* stellten sie fest, daß die einzelnen Abteilungen es eher vermieden, Initiativen zu erarbeiten und Vorschläge zu machen von denen sie wußten, daß sie von den Ansichten und Zielen der politischen Führung abweichen. So versuchten die unteren Einheiten, die Reaktionen der exekutiven Spitze zu antizipieren⁴⁹ und beschränkten dadurch ihre Marge an selbstgesteuertem Handeln freiwillig. Die Maxime lautet: „... develop your own ideas, but in doing so do not deviate from executive intentions“ (Mayntz/Scharpf 1975, 101). Der Grund dafür liegt in der Nicht-Erkennbarkeit von angestrebten Zielen bei der Entwicklung einer Policy durch die Exekutivspitze. Wenn es hier keine klaren Vorgaben gibt, so müssen die Fachabteilungen ihre eigenen Kriterien formulieren. Sie orientieren sich dabei an den professionellen Überzeugungen, die in einer Behörde dominieren oder an Klientelinteressen. Da aber alle Vorlagen letztendlich doch durch die Spitze abgesegnet werden müssen, orientiert man sich automatisch an der Frage „Was geht durch und was nicht?“ Dabei informieren sich die unteren Ebenen weitgehend durch andere Quellen über die `Intention` ihrer Führung. Für die Autoren ist dies ein Indiz dafür, daß eine Verselbständigung der Bürokratie von vornherein durch „indirekte exekutive Kontrolle“ gebremst wird (vgl. Mayntz/Scharpf 1975, 100f.). Sie sind deshalb der Auffassung, daß die Kontrolle der Exekutive nicht wirklich so defizitär sein kann - sie ist nur nicht direkt sichtbar. Verselbständigungstendenzen liegen vielmehr an der schlechten Führung der Exekutivspitze⁵⁰ (vgl. Mayntz/Scharpf 1975, 97).

Mangelnde Führungsqualitäten der Politik auf allen Ebenen des bundesstaatlichen Systems und die daraus resultierende Selbstführung der Verwaltung bemängeln auch *Ellwein/Hesse* (1994, 84) noch Mitte der 90er Jahre, die eher durch noch größeren Problemdruck in Staat und Gesellschaft charakterisiert sind. Die Abhängigkeit der Politik von der Verwaltung wird nicht nur im Bereich der Informationsaufbereitung, der Entscheidungsvorbereitung und im Vollzug gesehen. Die Macht der Verwaltung liegt

Principal-Agent-Beziehungen. Im Falle des Parlaments kommt nur noch eine Stufe hinzu: die Agency-Beziehung zur Regierung. Dies ist für das Parlament aber problematischer als für einen Minister, der tagtäglich mit der Bürokratie zu tun hat. Trotz der Unterschiede wird deshalb die Verwendung dieser Bürokratieansätze als Argumentationsrahmen in dieser Arbeit für gerechtfertigt gehalten.

⁴⁹ Ebenso: *Ellwein/Hesse* 1988, 303 und *Schäfer* 1994, 144.

⁵⁰ Ebenso *Klaus Seemann*, „Die Bürokratie der Exekutivspitze in der Parteiendemokratie als Kontrollproblem“ in: *Die Verwaltung* 16, Berlin: Duncker&Humblot 1983, 133-160. Die Autoren (Mayntz/Scharpf 1975) sehen allerdings schon durch das parlamentarische Regierungssystem angelegte Spannungsverhältnis zwischen Sachrationalität der Bürokratie einerseits und politischer Rationalität der Stimmenmaximierung der parteipolitischen Spitze andererseits eine Ursache für administrative Ineffizienz.

gerade darin, „daß gegen sie nichts geht“ (Ellwein/Hesse 1994, 80ff.).⁵¹ In den letzten Jahrzehnten kam es zu einer enormen Zuständigkeitsausdehnung der Politik, was zwangsläufig zu immer größeren und spezialisierteren Verwaltungen führte. Doch dies hat sich die Politik selbst zuzuschreiben, denn sie hat die Entwicklungen dorthin entweder selbst gesteuert bzw. sie zumindest hingenommen (vgl. Ellwein/Hesse 1994, 79). Eine angemessene Prioritätensetzung durch zuvor entwickelte Zielvorstellungen kann nun kaum mehr stattfinden. Statt von der Verwaltung müssen die Ziele durch die Politik formuliert werden. Stattdessen nimmt die Fähigkeit der Bestimmung der Richtlinien der Politik stetig ab; politische Führung wird kaum noch möglich. Politik reagiert nur und berücksichtigt wegen der Verselbständigung einzelner Teilbereiche kaum noch die Gesamtzusammenhänge (vgl. Ellwein/Hesse 1994, 79).

Das Nicht-Formulieren oder unklare Formulieren von Zielen durch die Exekutivspitze bringt aber noch eine weitere Konsequenz mit sich. Die unteren Ebenen einer Verwaltung sind weniger damit befaßt, die von der oberen Leitung gesetzten Policy-Ziele zu implementieren, sie *produzieren* sie vielmehr aufgrund ihres Detailwissens und ihren Möglichkeiten, durch Umweltkontakte die Probleme und Chancen einer Policy abzuschätzen. Das heißt aber, daß die klassischen Managementaufgaben der Zielformulierung und Umsetzungskontrolle nicht eindeutig von der „Produktion“ der Ziele zu trennen sind. Hier liegt laut *Mayntz/Scharpf* (1975, 98f.) die eigentliche Ursache für das Kontrollproblem. Die Formulierung von Politikzielen unterscheidet sich wenig von ausgearbeiteten Initiativen, denn beide erfordern es, sehr ins Detail zu gehen. Die Abteilungen steuern ihr Detailwissen bei der Formulierung von Zielen also zwangsläufig bei. Das bedeutet jedoch ein Verschwinden der Arbeitsteilung zwischen „Top“ und „Bottom“.

In ihrem 1978 verfaßten Buch „Soziologie der öffentlichen Verwaltung“ ist für *Renate Mayntz* die Forderung nach einem bürokratischen Verwaltungsstab als Instrument der Herrschenden nach wie vor in einer Demokratie gültig. Um den Willen einer gewählten Regierung zur erfüllen, muß nach normativen Gesichtspunkten die Verwaltung loyal und neutral bleiben, was sie aber in der Realität nicht ist. Den altbekannten Grund führt auch sie wieder an: „daß sie im Interesse der wirksamen Aufgabenerfüllung über Fachwissen, Sachinformation und Sachmittel [verfügt] und den für die Durchsetzung nötigen

⁵¹ Als aktuelles Beispiel nennen die Autoren die Verhinderungstaktik der Bonner Ministerialbürokratie beim Umzug von Bonn nach Berlin. Für den Bereich der Länder ist das Überleben der Regierungspräsidien trotz offensichtlicher Überflüssigkeit im Verwaltungsgefüge beispielhaft.

Handlungsspielraum [besitzt]“ (Mayntz 1978, 66). Weitere Machtressourcen der Verwaltung sind z.B. ein Personal, das auf Lebenszeit angestellt ist oder die ausgeprägte Regelmäßigkeit des Verwaltungshandelns (vgl. Steinberg 1978, 320ff.). Es entsteht ein Dilemma zwischen der notwendigen funktionellen Selbständigkeit der Verwaltung und der Gefahr des Entzugs von Kontrolle. Mayntz (1978, 64ff.) nennt eine Vielzahl unterschiedlicher Einflußfaktoren, die ein tendenzielles Autonomiebestreben der Bürokratie fördern oder bremsen können (vgl. eigene Zusammenstellung in Anlehnung an Mayntz, 1978).

Schaubild 1: Einflußfaktoren von Verselbständigungstendenzen in der öffentlichen Verwaltung

<i>Merkmale der Öffentlichen Verwaltung selbst</i>			<i>Merkmale der gesellschaftlichen Umwelt</i>	<i>Bereich des politischen Systems</i>		
Verwaltungs-personal	Struktur der Verwaltung	Art der Verwaltungsaufgaben	Bündnisfähigkeit der Verwaltung mit einflußreichen sozialen Gruppen	Politische Führung	Historische Entwicklung verfassungsmäßiger politischer Institutionen	Zustand des Politischen Sektors im Gesamten
1) Berufsethos der Beamten (z.B. politische Neutralität vs. Politisierung)	1) Größe der Verwaltung	1) Monopol auf Erfüllung wichtiger Aufgaben		1) Ausmaß der Machtfülle	1) Die Verwaltung bestand schon vor den politischen Institutionen	Beziehungen zwischen Fraktionen, Parteien u. Interessenorganisationen zersplittert/geschlossen
2) Soziale Herkunft; soziale Abgrenzung	2) Soziale Kohäsion	2) Planungs- und Gestaltungsaufgaben		2) Ausmaß der Geschlossenheit	2) Die Verwaltung wurde zusammen mit den pol. Institutionen gegründet	
3) Persönliche Unabhängigkeit durch Wissen und Können	4) Zentralisierung der Verwaltungsspitze			3) Ausmaß der Selbständigkeit	3) Die Verwaltung kam erst nach den politischen Institutionen	

Die jeweilige Konstellation dieser unterschiedlichen Bedingungen bestimmt nun den Grad der Verselbständigung und die Richtung, in die die Interessen der verselbständigten Bürokratie gehen.⁵² Einschränkung fährt sie an gleicher Stelle fort, daß es in einer

⁵² Die Autorin unterscheidet 3 Modelltypen von Verwaltungssystemen, die abgestufte Verselbständigung erkennen lassen (vgl. Mayntz 1978, 70ff.). Beim ersten Typ besitzt die Verwaltung genügend Eigenständigkeit, orientiert sich aber am Gemeininteresse und erfüllt die normativen Vorstellungen [Mayntz meint das normative Modell demokratischer Verfassung. Darin haben Parlament, Parteien und die

pluralistischen Gesellschaft mit verschiedenen Machtzentren und einer sozial nicht völlig homogenen Beamtenschaft ziemlich unrealistisch ist, daß sich eine Verwaltung mit deutlichem „Agentencharakter“ entwickelt.⁵³ Der Fokus liegt vielmehr im **Ermessensspielraum** der Verwaltung. Diesen Spielraum hält sie zwar im Rahmen der Aufgabenerledigung für nötig. Viel grundsätzlicher aber gibt sie zu Bedenken, daß darin auch immer eine Tendenz zur Verselbständigung innewohnt. Denn „wo die Verwaltung an der politischen Entscheidungsvorbereitung offiziell beteiligt ist, nämlich im Bereich der Ministerialverwaltung, oder wo sie Planungsaufgaben erfüllt, beeinflußt ihre Wertorientierung unvermeidlich auch den Inhalt von Entscheidungen ... „ (Mayntz 1978, 72).

Die Faktoren bürokratischer Stärken - wie Kontinuität, Fachwissen, Informationsanhäufung oder die Größe der Behörden - lassen sich für *I. Schäfer* (1994, 21ff.) auf zwei zentrale Wurzeln bürokratischer Potentiale zurückführen. Es sind die in der Verwaltung vorhandene **Konzentration von Information** einerseits und die **Organisatorische Kapazität** andererseits. Werden diese beiden Potentiale durch Geheimhaltung geschützt, dann kann eine Bürokratie selbständig und damit antidemokratisch werden⁵⁴ Indem sie Informationen zurück hält, schottet eine Behörde sich von der Gesellschaft ab. Dahinter steckt die ‚Philosophie‘ der Verwaltung, die Bürger oder Teile davon kontrollieren zu müssen und sich durch den permanenten Zwang zur Geheimhaltung einen Schutz auch gegenüber der politischen Führung aufbauen zu können (vgl. Schäfer 1994, 23). Zusätzlich zu diesen Stärken der Bürokratie setzt sie spezielle Abwehrstrategien gegenüber der politischen Spitze - also dem Minister - ein, die eine Kontrolle oder schon ein einfaches Nachvollziehen administrativen Handelns sehr schwer machen. Zu nennen wären beispielhaft Informationsüberflutung der Regierung, Vorbeilancieren von Vorschlägen am Politiker, Verteilen von fragmentierten Informationen an die Massenmedien (Indiskretionen), das

gewählte Regierung die Aufgabe der Willensbildung und die Verwaltung die Aufgabe des Vollzugs (Mayntz 1978,60)] des Verhältnisses zwischen Politik und Verwaltung (selbstverantwortlich handelnde Verwaltung). Der zweite Typ verfolgt mit Hilfe des zur Verfügung stehenden Handlungsspielraums seine Einflußchancen im eigenen - vorwiegend ökonomischen oder statusorientierten - Interesse. Daneben können die Tätigkeiten dieses Verwaltungssystems auch auf die Erweiterung der Macht durch Aufgaben-, Personal- und Sachmittelzuwachs abzielen. Der letzte Typ fühlt sich mit einer bestimmten sozialen Gruppe besonders verbunden und handelt überwiegend in deren Interesse. Dabei kann entweder die Identifikation der Verwaltungsführung mit dieser Gruppe sehr groß sein oder es bilden sich Machtcliquen.

⁵³ Ebenso *Klaus Seemann*, „Die Bürokratie der Exekutivspitze in der Parteiendemokratie als Kontrollproblem“. in: *Die Verwaltung* 16. Berlin: Duncker&Humblot 1983, 140.

⁵⁴ Die Autorin betont allerdings, daß sich eine Behörde nicht zwingendermaßen so entwickeln muß. In den beiden Potentialen steckt grundsätzlich eine antidemokratische Tendenz. Wie offen mit Informationen gegenüber außerhalb der Behörde stehenden Personen und der politischen Spitze umgegangen wird, ist der entscheidende Punkt (vgl. Schäfer 1994, 24).

Klagen über die Arbeitsüberlastung der Behörde oder ganz einfach das Liegenlassen von Vorgängen etc. (vgl. Schäfer 1994, 25).

In der amerikanischen Literatur hat *Thomas Hammond* (1996, 132) den Faktor Ermessensspielraum als wichtiges Datum für die Autonomie von Bürokratien beschrieben. Den Kontext seiner Untersuchung bildet die Frage, wie in unterschiedlichen politischen Systemen⁵⁵ das parlamentarische „Policymaking“ aussieht und wie die Systeme sich im Bezug auf die Stabilität der öffentlichen Politik unterscheiden.⁵⁶ Er erklärt die Autonomie der Bürokratie zum einen durch die Existenz von ‚**multiple principals**‘ und zum anderen durch die Existenz von ‚**asymmetric-information**‘ (vgl. Hammond 1996, 140).

Autonomie wird definiert als die Möglichkeit der Bürokratie, autonom eine bestehende Politik verändern zu können. Mit dieser Veränderung befindet sich aber die alte Politik nicht mehr in ihrem Gleichgewichtszustand. Der Gleichgewichtszustand ist genau dann erreicht, wenn eine Politik von keiner sog. „decisive coalition“⁵⁷ wieder gekippt werden kann. Gezeigt wird dies am Beispiel des politischen Systems der USA. Je mehr Politikfelder von den politischen Institutionen im Gleichgewicht produziert werden, desto weniger wahrscheinlich ist ein Wandel der Politik (vgl. Hammond 1996, 133). Unter dieser Annahme ist die Möglichkeit einer Behörde, von sich aus einseitig einen Wandel in einem Politikfeld durchzusetzen dann am größten, wenn sie einen großen Ermessensspielraum *und* einen großen Raum politischer Autonomie hat. Im Raum politischer Autonomie können keine Änderungen von Policies vorgenommen werden, weil zwischen den verschiedenen Institutionen bzw. Principals⁵⁸ keine Einigung über eine neue Policy zustande kommt. Jeder Principal stellt hier eine Vetoposition dar, die - rechtlich durchaus mögliche, aber politisch nicht durchsetzbare - Veränderungen blockieren können. Dies kann sich die Bürokratie mit einem unkündbaren Beamten an ihrer Spitze zunutze machen und die Principals gegeneinander auspielen. Deshalb spielt neben dem Ermessensspielraum die Zahl der Vetopositionen eine wichtige Rolle für die Autonomie der Bürokratie und damit für die Stabilität von Politik (vgl. Hammond 1996, 140-144). Doch das amerikanische System ist ein Präsidialsystem und die Frage stellt sich, ob dies auch für ein parlamentarisches System

⁵⁵ Parlamentarische und Präsidentsysteme.

⁵⁶ Zunächst stellt er fest, daß es selbst für die am häufigsten untersuchten Länder (Japan, USA, Großbritannien) unterschiedliche Auffassungen der bürokratiethoretischen Literatur darüber gibt, wie groß der Einfluß oder die Macht der Bürokratie auf den Politikprozeß ist und woher dieser Einfluß kommt.

⁵⁷ Unter einer „decisive coalition“ versteht der Autor eine Akteursgruppe, die eine alte Policy durch eine neue Policy ersetzen kann (vgl. Hammond 1996, 133).

⁵⁸ US-Präsident, das Repräsentantenhaus und der Senat.

mit einer Koalitionsregierung aus mehreren Parteien gilt? *Hammond* (1996, 138) bejaht dies, denn:

„in this case, coalition parties 1,2 and 3 take the place of the president, House, and Senate, and we are now dealing with partisan veto points rather than institutional veto points. The triangle between the parties now comprises the set of policies which cannot be upset without making at least one of the parties in the coalition worse off, ...“.

Haben diese 3 unterschiedlichen Akteure sehr unterschiedliche Präferenzen, dann ist der Raum der politischen Autonomie sehr groß. Es wird also relativ schwierig sein, eine Änderung des Status quo vorzunehmen, denn keine der 3 Parteien möchte nach einem Policy-Wandel eine schlechtere Position haben. Der Autor schließt daraus, daß ein System mit vielen Vetopositionen und sehr unterschiedlichen Präferenzen die größte Anzahl an stabilen Politiken hat und damit eine hohe Policystabilität (vgl. *Hammond* 1996, 139).

Ein weiterer Erklärungsansatz für die Autonomie der Bürokratie stammt aus der sog. „Neuen Politischen Ökonomie“ (vgl. *Lehner/Schubert* 1995, 476ff.).⁵⁹ *William A. Niskanen* (1971) konzipierte ein Modell der Bürokratie, das in der ständigen Ausweitung des Budgets den Grund für einen Machtzuwachs der Bürokraten sah. Die Tendenz der Budgetmaximierung führt zur Überproduktion von Leistungen und damit zur Ineffizienz. Die persönlichen Präferenzen der Individuen in einer Behörde stehen im Mittelpunkt der Argumentation. Sie richten sich nämlich nicht nach dem allgemeinen Wohl, sondern nach dem maximalen persönlichen Nutzen. Der ist aber wiederum nicht der Profit (Theorie der Firma), sondern eine Mischung aus anderen Faktoren: z.B. das Einkommen des Bürokraten, die öffentliche Reputation, Macht, Patronage oder der Output der Behörde. Diese Variablen steigern sich, wenn sich das Budget steigert.

Im Vergleich zu *Weber* (1972) kommt *Niskanen* (1971) zu einem völlig anderen Schluß. Gerade das Desinteresse und die Nicht-Beteiligung des Bürokraten am Ergebnis seiner Arbeit führt dazu, daß er sich von der politischen Leitung löst und sich verselbständigt. Der Autor möchte deshalb soziales Verhalten nicht von Modellen ableiten, die von aggregierten Idealtypen ausgehen. Er benutzt den methodologischen Individualismus der Ökonomie und geht von zielgerichtetem Verhalten von I n d i v i d u e n aus (vgl. *Niskanen* 1971, 5).

⁵⁹ Die Bezeichnung grenzt sich zur klassischen Politischen Ökonomie insoweit ab, als das sie die Wechselbeziehung zwischen Politik und Ökonomie offen läßt. Sie versucht durch eine Integration ökonomischer und politischer Theorien die Interdependenzen zwischen beiden zu erfassen.

Die Beziehung zwischen Legislative und der Verwaltung beschreibt der Autor als ein Austauschverhältnis. Die Legislative als „Sponsor“ fragt für ein bestimmtes Budget eine Leistung der Behörde nach. Diese bietet wiederum dafür die bestimmte Leistung und den erwarteten „output“ dieser Leistung an. Es entsteht ein gegenseitiges Abhängigkeitsverhältnis, denn die Behörde hat keine alternative Finanzierungsquelle und die kollektive Organisation ist abhängig von der Behörde, da sie die gewünschten öffentlichen Leistungen anbietet.⁶⁰ Er nimmt weiter an, daß die Behörde sehr gut weiß, wie hoch das Budget für eine bestimmte Aktivität sein müßte. Sie behält diese Information aber aufgrund ihres eigenen Nutzenkalküls für sich und besitzt damit gegenüber den gewählten Repräsentanten einen **Informationsvorsprung über das Verhältnis zwischen Leistung und Budget**. Die Macht der Behörde, ihre Budgetvorstellungen der Legislative zu „diktieren“, wird aus mehreren Argumenten abgeleitet. Zum einen haben und wollen die Abgeordneten keine alternativen Anbieter für diese gewünschten Leistungen. Die Wahl gibt nämlich nur sehr wenige Informationen über die Wählerpräferenzen. Die Minister wiederum besitzen nur wenige Informationen über die realen Kosten einer öffentlichen Leistung. Zum anderen ist Wissen, Motivation und Verhalten der Abgeordneten im Vergleich zur Behörde sehr heterogen. Die Politiker sind außerdem nicht am Profit orientiert, sondern nur an ihrer Wiederwahl (vgl. Niskanen 1971, 29-31; 135-137).

Die Annahme der Budgetmaximierung bedeutet jedoch nicht, daß es gar keine Bürokraten gibt, die für das öffentliche Wohl handeln. Ihnen wird es wegen des begrenzten Zugangs und der Verarbeitung von Informationen über das öffentliche Wohl nur sehr schwer gemacht, dieses zu verfolgen. Unter den Bürokraten gibt es außerdem noch konfligierende Interessen und Vorstellungen über das Allgemeinwohl (vgl. Niskanen 1971, 39). Zusätzlich sind die Behörden - wie alle Organisationen - am eigenen Überleben interessiert. Dies fließt ebenfalls in die Nutzenfunktion ein. Was jedoch schränkt die Spirale von immer neuen Budgetsteigerungen ein? Es ist der „Angebotszwang“ unter dem die Bürokratie steht: „Bureaucrats maximize the total budget of their bureau..., subject to the constraint that the budget must be equal to or greater than the minimum total costs of supplying the output expected by the bureau's sponsor“ (Niskanen 1971, 42). Allerdings ist Niskanen's Modell daraufhin zu hinterfragen, ob es nicht zu einfach ist, nur den Faktor 'Budget' für die Verselbständigung verantwortlich zu machen.

⁶⁰ Die Beziehung zwischen beiden nennt *Niskanen* ein „bilaterales Monopol“ (Niskanen 1971, 24f.).

Zusammenfassend läßt sich sagen, daß die Autonomie der Bürokratie mit sehr heterogenen Gründen erklärt wird. Was aber immer wieder aus der Perspektive dieser Arbeit als Problem auftaucht, ist die Tatsache des Fachwissens und der Sachkenntnis der Bürokraten, die Organisationsstrukturen und der Ermessenspielraum von Behörden. Es werden von den Autoren unterschiedliche Schlüsse gezogen, wie die Bürokratie damit umgeht und ob sich daraus eine Verselbständigung ergibt. Während *Mayntz/Scharpf* (1975) davon ausgehen, daß es abgeschwächte Autonomiebestrebungen gibt und man grundsätzlich aber auf die indirekten Kontrollmechanismen der Verwaltung hoffen kann, sehen die anderen Autoren den Machtzuwachs mehr oder weniger als unausweichlich an. Es bleibt also die Frage, wie die Kontrolle der Bürokratie in einem parlamentarischen Regierungssystem möglich ist. Als nächstes wird den Gründen bzw. den allgemeinen Rahmenbedingungen der Agency-Probleme des Landtags Aufmerksamkeit geschenkt.

4.2 Der Nachteil des Principals: Gründe für die Agency-Probleme des Landtags

4.2.1 Die Rolle der Landtage im parlamentarischen Regierungssystem

Im deutschen Föderalismus⁶¹ besitzen die Länder eigene Staatlichkeit gegenüber dem Bund. Dies kommt durch eigene Verfassungen zum Ausdruck, die den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaats nach dem Grundgesetz entsprechen (Art. 28 GG). Die parlamentarischen Systeme des Bundestages und der Landtage stehen demnach im Bundesstaat eigenständig und getrennt nebeneinander. Die Rolle der Landtage wird also wesentlich vom bundesstaatlichen Prinzip her bestimmt, daß

„... dem Gedanken der checks and balances, der Bändigung von Macht durch die Institutionalisierung von Gegenmacht, der orts- und sachnahen Teilentscheidung durch differenzierte staatliche Einheiten und der pluralistischen Ansatzpunkte für demokratische Beteiligung auf mehreren Ebenen ... [entspricht] (Zeh 1987, 316).

Die Landtage in der Bundesrepublik sind ausnahmslos parlamentarische Regierungssysteme. Die Strukturprinzipien dieses Systems - also das Verhältnis von Regierung und Parlament⁶² - sind in den Verfassungsordnungen niedergelegt. Art. 65 der Hessischen Verfassung legt

⁶¹ Eine umfassende Darstellung des Föderalismus in der BRD findet sich bei *Fritz Ossenbühl* „Föderalismus und Regionalismus in Europa. Landesbericht Bundesrepublik Deutschland“. Föderalismus und Regionalismus in Europa. Fritz Ossenbühl/Kurt Eichenberger (Hrsg.) Verfassungskongreß 14.-16.9.1989. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft 1990, 117-165.

⁶² Dies wurde bereits ausführlich in Kapitel 3 dargestellt.

diese Regierungsform für Hessen fest. Leitet man hieraus die Kompetenzen der Landtage ab, so ergibt sich folgende Zuweisung für die Länder (vgl. Klatt 1990, 70):

- Wahl des Regierungschefs und dadurch die Kompetenz zur Regierungsbestellung;
- Zuständigkeit zur Gesetzgebung;
- Recht zur parlamentarischen Kontrolle;
- Kompetenz zur Wahrnehmung der Kommunikationsfunktion.

Durch die bundesstaatliche Ordnung kommt es natürlicherweise zu Kompetenzüberschneidungen mit dem Bund (vgl. Klatt 1990, 71ff.). Dagegen soll die Aufgabenerfüllung in einem föderal organisierten Staat bewußt unterschiedliche Varianten zulassen.

Steffani (1987, 252 sowie 1990, 212) sieht die Landtage nach wie vor im Zentrum der politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse des parlamentarischen Systems. Ihre Hauptfunktion ist es, die demokratische Legitimation staatlicher Handlungen sicherzustellen. Sie sind die einzigen direkt-legitimierten Repräsentationsorgane in den Ländern und ihnen alleine steht das Recht bindender Gesetzgebung zu. Durch Wahl und Abwahl des Ministerpräsidenten erfolgt die Einsetzung und Abberufung der Regierung (vgl. *Steffani* 1987, 252). Doch die Rolle der Landtage scheint brüchig geworden zu sein. Im nächsten Abschnitt werden die Gründe für die Agency-Probleme des Landtags zunächst in seinem Umfeld auf Bundes-, Landes- und europäischer Ebene dargestellt.

4.2.2 Der schleichende Kompetenz- und Einflußverlust der Landtage

Mehrere Entwicklungen im bundesstaatlichen System der Bundesrepublik haben in den letzten Jahrzehnten dazu beigetragen, daß die Stellung der Landesparlamente im politischen Gefüge sich immer weiter abschwächte und sie die durch die Verfassungen vorgesehene Beteiligung an der Staatsleitung in immer geringerem Umfang wahrnehmen können. Der „Machtverlust der Landesparlamente“ (Eicher 1988) zeigt sich durch eine zunehmende Zentralisierung der Kompetenzen im Verhältnis Bund/Länder, im Verhältnis Regierung/Parlament und im Verhältnis Länder/Europa (vgl. Eicher 1988, 76ff.).

Art. 30 GG geht zunächst einmal davon aus, daß die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben Sache der Länder ist. Über zahlreiche

Grundgesetzänderungen wurden seit 1949 dem Bund immer mehr Gesetzgebungskompetenzen zugeteilt, die vormals in den Kompetenzbereich der Länder fielen (v.a. Art. 70ff. GG und Art. 104ff. GG) (vgl. Eicher 1988, 77; Möller 1990, 19f.). Der Bund schöpfte die konkurrierende Gesetzgebung und die Rahmengesetzgebung bis an die verfassungsmäßigen Grenzen aus und ließ damit den Ländern kaum noch Gestaltungsspielraum (vgl. Möller 1990, 18ff.). Das steigende Bedürfnis nach Unitarisierung wurde mit dem Argument der Herstellung einheitlicher Lebensverhältnisse legitimiert (vgl. von Beyme 1996, 329; Lehmruch 1976, 91ff.). Es hat damit eine „Verschiebung von einem „Föderalismus der getrennten Verantwortung“ zu einem „kooperativen Föderalismus“ ...“ stattgefunden (Rudzio 1994, 352). *Steffani* (1987, 254) merkt allerdings an, daß die Landtage zwar wesentlich im Gesetzgebungsbereich von Verlusten betroffen sind, nicht aber in ihrer Eigenschaft als ganzes Parlament.⁶³

Die ausgedehnten Kooperationsstrukturen zwischen Bund und Ländern gehen - neben der Nichtbeteiligung der Landesparlamente an der langfristigen Planung wie z.B. in der Raumordnung - fast ausschließlich zu Lasten der Landtage (vgl. Rudzio 1991, 340; Klatt 1990, 79). Sie bestehen in zahlreichen informellen Treffen zwischen den politischen Spitzen von Bundesregierung und Länderregierungen⁶⁴ (Regierungschefs und Fachminister); rechtlichen Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern (Staatsverträge und Verwaltungsabkommen); Zusammenkünfte der Fachleute aus den Bundes- und Länderexekutiven in Bund-Länder-Ausschüssen und Planungsräten (z.B. im Wissenschaftsrat, Bildungsrat, Finanzplanungsrat und Konjunkturrat) und in den jeweiligen Landesvertretungen beim Bund (vgl. von Beyme 1996, 331). Über den Bundesrat, indem nur die Vertreter der Landesregierungen sitzen, regieren die Länder im Bund mit (vgl. Rudzio 1994, 353).

Mit dem Begriff der „Politikverflechtung“ (Scharpf/Reissert/Schnabel 1976) wird ein weiterer Aspekt des kooperativen Föderalismus aufgegriffen, der die Entmachtung der Landesparlamente fortführte. Durch die starke horizontale Differenzierung zwischen den Ressorts und die vertikale Differenzierung in Bund, Länder und Gemeinden stellt sich das politische System der Bundesrepublik als äußerst fragmentiert dar. Wesentlich ist hierbei, daß sich die Zuständigkeiten nur wenig nach den Aufgabenbereichen richten, sondern nach

⁶³ Im Zuge der Verfassungsänderungen nach der deutschen Einheit wurde Art. 72 GG geändert. Angestrebt wird nur noch die Herstellung *gleichwertiger* Lebensverhältnisse. Näheres dazu am Ende des Abschnitts.

⁶⁴ von Beyme (1996, 330f.) verweist hier auf das mit Abstand wichtigste Treffen zwischen dem Bundeskanzler und den seiner Partei angehörenden Ministerpräsidenten aus den Ländern.

Kompetenzarten funktional differenziert sind. Dadurch fällt dem Bund die materielle Gesetzgebungszuständigkeit und die Zuständigkeit über die Einnahmenhöhe zu, während den Ländern die Verwaltungszuständigkeit und die Entscheidung über die Ausgaben zukommt (vgl. Scharpf/Reissert/Schnabel 1976, 18ff.). Die Kernfrage des deutschen Föderalismus war seit jeher die Frage nach der Verteilung der Finanzen zwischen Bund und Ländern. Hier war aber die Lage bis 1969 so, daß die Länder im Bezug auf die Einnahmen (wie oben beschrieben) fast vollständig vom Bund abhängig waren, für die Ausgaben jedoch bei ihnen die Beschlußfassung lag (vgl. Eicher 1988, 79). Mit der Einführung der Gemeinschaftsaufgaben (Art. 91a,b GG) sowie der Herausbildung eines komplizierten finanziellen Verbundes⁶⁵ und der Institutionalisierung der Bundeszuschüsse (nach der großen Finanzreform von 1969), gewann der Bund Einfluß auf Bestand und Inhalt der Verwaltungsaufgaben der Länder sowie auf deren finanziellen Handlungsspielraum. Umgekehrt wirken die Länderexekutiven über den Bundesrat an der Gesetzgebung und an der Einnahmepolitik des Bundes mit (vgl. Scharpf/Reissert/Schnabel 1976, 19,28ff.).

Eine parlamentarische Kontrolle wird in den genannten Bereichen fast unmöglich. Dies trifft vor allem auf die Kontrolle im Bereich des Haushalts- und Finanzwesens zu. Erwähnt seien beispielhaft die Bundeszuschüsse, die im Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben und als Investitionshilfen gezahlt werden. Diese Aufgaben fielen ursprünglich nach Art. 30 GG den Ländern zu (vgl. Eicher 1988, 81). *Zeh* (1987, 323) verweist in diesem Zusammenhang auf den minimalen Spielraum, den die Landtage hier noch haben. Die von den Exekutiven ausgehandelten Kompromisse bedeuten für ein Land bares Geld.⁶⁶ Neuverhandlungen im Parlament kämen praktisch einen Verzicht auf diese Geldquellen gleich und damit undenkbar. Die parlamentarische Kontrolle leidet auch in anderer Hinsicht. Die Exekutiven fühlen sich oft aufgrund des informellen Charakters der Bund-Länder Zusammenarbeit nicht verpflichtet, den jeweiligen Landtagen Informationen zukommen zu lassen. Sie beharren auf ihrem Standpunkt, daß ihre Handlungen im Bundesrat nicht den Kontroll- und Informationsansprüchen der Landtage unterliegen. Schließlich müssen sich die Fachausschüsse der Parlamente damit abfinden, daß die Vorlagen aus den Ministerien sie

⁶⁵ *Rudzio* (1994, 348-352) unterscheidet 4 Ebenen der Verflechtung: a) die Aufteilung der Steuern in Bundes-, Landes-, Gemeinde- und gemeinschaftliche Steuern nach Art. 106 GG; b) der horizontale und vertikale Finanzausgleich; c) die Finanzhilfen nach Art. 104a GG und schließlich d) die konjunkturpolitische Koordinierung der Haushaltswirtschaft nach Art. 109 GG.

⁶⁶ So erhielten die Länder beispielsweise im Jahr 1980 für Leistungen nach Art. 91a GG 2 875 Mio. DM, nach Art. 91b GG 78 Mio. DM, nach Art. 104a Abs. 3 GG 6 522 Mio. DM, nach Art. 104a Abs. 4 GG 4 906 Mio. und 14 803 Mio. DM für übrige Zahlungen (vgl. Hessischer Landtag, Drs. 9/5854, 11).

bereits in einem fortgeschrittenen Stadium der fachlichen und politischen Reife erreichen (vgl. Zeh 1987, 322).

Das starke Bedürfnis⁶⁷ nach Angleichung der Lebensverhältnisse und die durch diese Unitarisierung notwendige vertikale Koordination zwischen Bund und Ländern zog eine weitere Konsequenz nach sich. In den 70er Jahren stellte *Lehmbruch* (1976, 84) eine wachsende Bedeutung der Selbstkoordinierung⁶⁸ der Länder fest. Das neue daran war zum einen die Verselbständigung dieser horizontalen (Länder/Länder) gegenüber der vertikalen (Bund/Länder) Koordination. Zum anderen erfuhr die Selbstkoordination eine erhebliche politische Aufwertung. Auf vielerlei Ebenen gab und gibt es schon seit langem Konferenzen der Fachminister (z.B. Kultusminister, Innenminister) und Treffen der Ministerpräsidenten⁶⁹ (vgl. *Lehmbruch* 76, 85ff.). Zwar gibt es ebenso lange regelmäßige Konferenzen der Präsidenten und Direktoren der Landesparlamente, doch können sie den feinverastelten Austausch der Fachleute und die vielfältige Abstimmung der Exekutiven auf keinen Fall ausgleichen.⁷⁰ Auf eine kleine Anfrage eines Abgeordneten des Hessischen Landtags zum Umfang der Beteiligung des Landes Hessen an überregionalen Gremien (vgl. Hessischer Landtag, Drs. 9/6422) gab die Landesregierung für das Jahr 1981 insgesamt 894 Gremien an. Die Regierung war an zusammen 635, die Fachbehörden an 290 und die übrige Verwaltung an 69 überregionalen Gremien beteiligt (vgl. Hessischer Landtag, Drs. 9/6806). Die von den Parlamenten untereinander und mit dem Bundestag ausgebildeten Kooperationsformen stoßen u.a. auch deshalb auf Schwierigkeiten, weil nur Beschlüsse eines ganzen Parlaments als Willenserklärung gelten, nicht aber die der Kooperationsgremien. Außerdem beziehen sich die Themen der Kooperation in der Regel auf parlamentsinterne Fragen und weniger auf spezielle Politikfelder (vgl. *Klatt* 1990, 87). Der „Kooperationsföderalismus“ (Schneider, H. 1979, 23) oder auch ‚Exekutivföderalismus‘ führte zusammen mit den Unitarisierungstendenzen und der

⁶⁷ *Steffani* (1987, 225) spricht sogar von einer „generellen Bereitschaft“.

⁶⁸ Unter ‚Selbstkoordination‘ versteht der Autor die enge Zusammenarbeit der Länderexekutiven auf Gebieten, die ihnen als verfassungsmäßige Zuständigkeitsbereiche zustehen (vgl. *Lehmbruch* 1976, 84).

⁶⁹ Zur Ministerpräsidentenkonferenz vgl. *Lorenz Menz* „Die Ministerpräsidentenkonferenz-ein unverzichtbares Element politischen Handelns in der Bundesrepublik Deutschland.“ in: Der Landtag- Standort und Entwicklungen. Erich Schneider (Hrsg.) Baden-Baden: Nomos Verlag 1989, 85-96.

⁷⁰ Ein Grund dafür ist z.B. der, daß die Landtagspräsidentenkonferenz keine Befugnis zur verbindlichen Beschlußfassung hat, wie dies die anderen Kooperationsgremien, wie die Ministerpräsidentenkonferenz usw., besitzen. Sie ist außerdem als Beschlußgremium nur bedingt geeignet, da sie im externen Bereich der Wahrnehmung der Kontrollfunktionen gegenüber den Regierungen nur begrenzt handlungsfähig ist. Vgl. *Ronald Huth* „Die Konferenz der Präsidenten der Deutschen Landesparlamente. Ergebnisse und Thesen aus einer wissenschaftlichen Untersuchung.“ in: Landesparlamente und Föderalismus: Hat das parlamentarische System in den Bundesländern eine Zukunft? Franz Greß (Hrsg.) Wiesbaden: Hessischer Landtag 1990, 109ff..

Politikverflechtung in der Verfassungswirklichkeit zu einer Gewichtsverlagerung vom Parlament zur Regierung und läßt die Verantwortlichkeiten diffundieren. Das Prinzip der verantwortlichen Regierung wird aufgelöst in eine Grauzone von bürokratischer Zusammenarbeit ohne jegliche Legitimation und mit wenig Kontrolle (vgl. Schneider, H. 1979, 18-20).

Im Verhältnis der Länder zur Europäischen Union hat es ebenfalls Verschiebungen der Kompetenzen zum Nachteil der Landesparlamente gegeben. Die Europapolitik der Bundesländer ist im wesentlichen eine Domäne der Exekutiven (vgl. Bothe 1997, 406f.). Nach Art. 24 Abs. 1 GG kann der Bund durch Gesetz Hoheitsrechte auf zwischenstaatliche Einrichtungen übertragen.⁷¹ Dadurch verloren die Länder Gesetzgebungskompetenzen und ihre Mitwirkung an der Bundesgesetzgebung durch den Bundesrat wurde insoweit beschnitten, als Bundeskompetenzen an die Gemeinschaft übertragen wurden (vgl. Becker 1989, 28). Art. 24 Abs. 1a GG gibt den Ländern das Recht, mit Zustimmung der Bundesregierung Hoheitsrechte auf grenznachbarschaftliche Einrichtungen zu übertragen. Dies gilt aber nur dort, wo die Länder für die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben zuständig sind. Beide Regelungen lassen eine Beteiligung der Landesparlamente außenvor.

Das langjährige Bemühen der Länder, ein Mitbeteiligungs- und Mitwirkungsrecht in Angelegenheiten der Europäischen Union durch die Verfassung festschreiben zu lassen (vgl. Becker 1989), hat mit Abschluß der Verhandlungen zum Vertrag von Maastricht Fortschritte erzielt.⁷² Der neu gefaßte Art. 23 GG schreibt die Mitwirkung der Länder an europawirksamen Entscheidungen der Bundesregierung über den Bundesrat - also wiederum nur die Landesregierungen - fest. Dadurch wird eine doppelte Politikverflechtung der Exekutiven der Länder, des Bundes und der EU etabliert (vgl. Bothe 1997, 407). Art. 23 Abs. 2 GG sieht vor, daß die Bundesregierung den Bundesrat umfassend und zum frühestmöglichen Zeitpunkt über Angelegenheiten der EU zu unterrichten hat. Hätte der Bundesrat an einer entsprechenden innerstaatlichen Maßnahme mitzuwirken oder wären die Länder innerstaatlich dafür zuständig, so ist er nach Art. 23 Abs. 4 GG auch an der

⁷¹ Dies traf und trifft die Länder vor allem auf folgenden Gebieten: Schule und Hochschule, Finanzwesen, Umweltschutz, Verkehrspolitik (vgl. Eicher 1988, 84).

⁷² Die Unterzeichnung des - so der offizielle Name - Vertrages über die Europäische Union fand am 07.02.1992 in Maastricht statt. Er stellt neben der Einheitlich Europäischen Akte (1986) die zweite größere Reform des EWG-Vertrages von 1957 dar (vgl. Weidenfeld, W./Wessels, W. (Hrsg.) Europa von A-Z. Taschenbuch der europäischen Integration, 5. Auflg. Bonn: Europa Union Verlag 1995).

Willensbildung des Bundes zu beteiligen. Stellungnahmen des Bundesrates im Falle der Berührung von Länderinteressen bei ausschließlicher Zuständigkeit und/oder ausschließlicher Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes müssen von diesem berücksichtigt werden (vgl. Zulegg 1997, 389). Zulegg (1997, 391) betont, daß auch bei der Durchführung des Gemeinschaftsrechts die Länder in die Pflicht genommen sind, sie aber gerade dadurch zu „Akteuren im Prozeß der europäischen Einigung“ werden. Soviel zu den Mitwirkungsrechten auf der Ebene des Mitgliedsstaats im Verhältnis zwischen Bund und Ländern.

Eine weitere - direkte - Mitwirkungsmöglichkeit auf europäischer Ebene ist durch den 'Ausschuß der Regionen' (Art. 198a-198c EGV) gegeben. 21 der deutschen Mitglieder entsenden die Länder, 3 die Kommunen. Außerdem haben die Länder erreicht, daß im Rat nicht mehr nur die Regierungsvertreter der Mitgliedsstaaten sitzen. Durch Art. 23 Abs. 6 GG kann die Wahrnehmung der Rechte Deutschlands durch einen vom Bundesrat benannten Vertreter der Länder erfolgen, wenn im Schwerpunkt ausschließliche Gesetzgebungsbefugnisse der Länder betroffen sind. Auch hier stellt sich die Frage nach der demokratischen Legitimation (vgl. Zulegg 1997, 387). Zusätzlich haben die Länder seit Anfang der 90er Jahre Länderbüros in Brüssel, die mit Beamten und Beamtinnen der Ministerialbürokratie besetzt sind. Man kann sich leicht vorstellen, wie groß der sich dort ansammelnde und für politische Initiativen verwendete Informationsvorsprung gegenüber der Legislative in den Ländern, und vor allem gegenüber der Opposition ist. Andere informelle Kontakte bestehen vor allem zwischen den Landesregierungen und der Kommission. Dies ist nicht weiter verwunderlich, denn die EU ist in zahlreichen die Länder direkt betreffenden Politikfeldern, wie z.B. der Regional- und Medienpolitik oder bei der Gewährung von Subventionen im Industrie- und Agrarbereich, aktiv (vgl. Bothe 1997, 400, 406). Letztlich hat sich die Vermutung von Eicher (1988, 84) nur zum Teil bestätigt. Die Landesparlamente haben auf dem Weg zur Europäischen Union weiter an Einflußmöglichkeiten verloren; die Landesregierungen haben aber durchaus ihre Stellung verteidigt bzw. ausgebaut. Die Länder sind nicht zu „kommunalen Gebietskörperschaften höherer Ordnung reduziert“ worden (Schmidhuber, zitiert nach Eicher 1988, 85).

Die These vom Machtverlust der Landesparlamente wird aber auch kritisch hinterfragt. Das allzu hartnäckig in der einschlägigen Literatur vertretene Bild von den Landesparlamenten

als „staatsnotarielle Ratifikationsämter“⁷³ greift bei genauerer Betrachtung nach Meinung einiger Autoren zu kurz. *H. Klatt* (1990, 82f.) weist darauf hin, daß bei einer differenzierten Analyse den Landtagen mittels der Fraktionen durchaus ein Politikgestaltungspotential bleibt, sofern sie dies auch nutzen. Er stellt weiter parlamentarische Funktionsdefizite fest, wenn die verbleibenden Kompetenzen im Bereich der Gesetzgebung und im Bereich des Einsatzes von Kontroll- und Kommunikationsinstrumenten von den Fraktionen nicht richtig ausgenutzt werden. Der Vorwurf des Selbstverschuldens wird hier angeführt, mangelnder Wille wird attestiert (vgl. Klatt 1990, 89, Meyer 1990, 45).⁷⁴ *Steffani* (1987, 224) argumentiert, daß die Zentralisierungstendenzen und die Auswirkungen der Europäischen Integration bereits im Grundgesetz angelegt und damit von den Ländern abzusehen war. Der unterschwellige Vorwurf ist hierbei, daß die Länder zusammen mit den Parlamenten ja selbst ihrer Entmachtung zugestimmt hätten. Die Konstruktion des Bundesrates, zusammen mit den Auswirkungen des parlamentarischen Regierungssystems ist ein weiterer Faktor für verlorengangenes Terrain.

In welchem anderen Land der Welt hat schon eine parlamentarisch verantwortliche Landesregierung mit ihrem beamteten Mitarbeiterstab das verfassungsmäßig verbriefte Recht, auf gleicherart effektive und direkte Weise an der Rechtssetzung und Verwaltung eines Bundesstaates mitzuwirken? ... Daß unter diesen Umständen eine Landesregierung ihre Landtagsmehrheit nicht dazu ermuntern wird, rechtsetzenden Kompetenzübertragungen auf den Bund dann energisch zu widersprechen, wenn damit zugleich die gesetzgeberische Zuständigkeitskompetenz des Bundesrates erweitert wird, dürfte kaum verwundern (*Steffani* 1987, 225).

Die Bewertung des Machtverlustes der Landtage hängt aber auch vom Definitionsverständnis der Landtage ab. Begreift man sie als Legislative, dann ist der Verlust an Gesetzgebungszuständigkeiten ein klares Indiz dafür. Zu einem anderen Ergebnis kommt man aber, wenn man die Funktion der Landtage gerade von der Perspektive eines Parlaments mit dessen Sanktionsfähigkeit gegenüber der Ministerialbürokratie, den Ministern und dem Regierungschef betrachtet. Dann stellt sich die Frage nach den Kontrollbefugnissen, den Kontrollmöglichkeiten und den Ergebnissen von Kontrolle (vgl. *Steffani* 1990, 213). Das unentrinnbare Zusammenhaften von Regierung und parlamentarischer Mehrheit ist auch ein wesentlicher Grund, weshalb die Landtage ihrer Entmachtung so wenig entgegengesetzten (vgl. *Zeh* 1987, 324). Viel schwerer noch als der

⁷³ Der Ausdruck stammt von Helmut Lenz „Die Landtage als staatsnotarielle Ratifikationsämter? in: Die Öffentliche Verwaltung 1977, 157 ff. (vgl. *Reitzmann* 1997, 268).

⁷⁴ *Meyer* (1990, 46ff.) führt mit mehreren Beispielen an, daß es für die Länder natürlich auch sehr bequem war, Entscheidungskompetenz an den Bund abzugeben.

Verlust von Gesetzgebungskompetenzen wiegt aber die Tatsache, daß der Kern der Repräsentationsaufgabe aller deutschen Parlamente betroffen ist. Ihre Legitimation, Transparenz und Steuerungskraft wird unterhöhlt und damit kann die wesentliche Aufgabe als „Scharnier zwischen allgemeiner politischer Willensbildung und Staatswillensbildung“ immer weniger funktionieren (vgl. Zeh 1987, 327). Zweifellos haben die Landtage Kompetenzeinbußen hinnehmen müssen. Sie wurden bei den Verlagerungen der Gesetzgebungszuständigkeiten und der Errichtung des Verflechtungssystems mehr oder weniger übergangen (vgl. Klatt 1990,89; Zeh 1987, 324). Eine vollständige Umkehr der Entwicklung wird jedoch nicht möglich sein (vgl. Zeh 1987, 328f.; Klatt 1990, 91; Meyer 1990, 55). Verbesserungen sind vorrangig im Bereich des Verhältnisses Regierung und Parlament sowie in der intensiveren Wahrnehmung vorhandener Rechte und Befugnisse durch die Abgeordneten zu suchen. (vgl. Zeh 1987, 329ff.; Klatt 1990, 91; Linck 1995, 31).

An den grundsätzlichen Verflechtungsstrukturen, am kooperativen Föderalismus und am Leitbild des unitarischen Bundesstaates hat sich wenig geändert. *Benz* (1989, 210, 217ff.) weist zwar darauf hin, daß im Kontext von Deregulierung und Debürokratisierung die Länder seit Anfang der 80er Jahre sich ein gutes Stück an Handlungsspielraum zurückerobert haben. Dies hängt nicht zuletzt damit zusammen, daß man Ende der 70er Jahre die Grenzen zentraler Steuerung erkannte und der Bund sich von seinen interventionistischen Strategien löste. Doch der deutsche Einigungsprozeß hat nicht zu einer entscheidenden Reform der föderalen Rahmenbedingungen geführt (vgl. Klatt 1992, 99ff.). Es bleibt abzuwarten, ob durch die Änderung des Art. 72 GG im November 1994 eine Besserung der Lage der Landesparlamente eintritt. Art. 72 Abs. 2 GG strebt nur noch die Herstellung ´gleichwertiger` statt ´einheitlicher` Lebensverhältnisse im Bundesgebiet an. Art. 72 Abs. 3 GG gibt zumindest die Möglichkeit, durch Bundesgesetz eine bundesgesetzliche Regelung durch Landesrecht zu ersetzen, wenn die Bedingungen des Art. 72 Abs. 2 GG nicht mehr zutreffen. Es liegt am Willen aller, diese Chance zu nutzen. Doch wie haben die Landtage selbst bisher auf die Entwicklung reagiert?

4.2.3 Die Reaktion der Landtage

Wenn traditionelle Kompetenzen des Landtags an Bedeutung verlieren, dann muß die Kontroll- und Öffentlichkeitsfunktion stärker in den Vordergrund rücken (vgl. Reitzmann

1997, 274; Schäfer 1994, 144).⁷⁵ Die Landtage haben Alarm geschlagen und in zahlreichen Konferenzen der Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen Landesparlamente wurde die Thematik immer wieder behandelt. Als herausragend gilt die 56. Konferenz 1983, auf der die EntschlieÙung „Standort und Perspektiven der Landesparlamente“ verabschiedet wurde, welche durchaus Aufsehen erregt hat (vgl. Z Parl 3/1983, 357ff.). Darin fordern sie u.a. eine Verwirklichung ihrer bisherigen Vorschläge, die vorrangig mit der Verlagerung der Gesetzgebungszuständigkeiten auf den Bund zu tun hatten. Sie bestehen auf eine Beteiligung an Entscheidungen, die für die Bürger wesentliche Auswirkungen haben (sog. „staatsleitende Entscheidungen“). Dies deckt sich mit dem seither geltenden neuen Grundverständnis vom Auftrag des Parlaments (dem sog. ‚Parlamentsvorbehalt‘), „in grundlegenden normativen Bereichen, zumal im Bereich der Grundrechtsausübung, soweit dieser staatlicher Regelung zugänglich ist, alle wesentlichen Entscheidungen selbst zu treffen und diese nicht den Exekutiven zu überlassen“ (Z Parl 3/1983, 358). Eine effektive Erfolgskontrolle der Gesetze und der von den Landtagen beschlossenen Maßnahmen soll stattfinden. Eine verbesserte Information der Parlamente wird mit unterschiedlichen Vorschlägen eingefordert, die alle eine Gemeinsamkeit besitzen: Eine möglichst frühe bzw. rechtzeitige und umfassende Unterrichtung und Beteiligung am Entscheidungsfindungsprozeß bei den die Interessen der Länder berührenden Fragen. Die EntschlieÙung sieht eine wirksame Ausübung der Kontrollfunktion nur durch eine ausreichende Information gewährleistet (vgl. Z Parl 3/1983, 361).

Die Fraktionsvorsitzendenkonferenzen der Landtage haben 1983 aufgrund der o.g. EntschlieÙung der Landtagspräsidentenkonferenz eine interfraktionelle Arbeitsgruppe gebildet, die sich mit der Ausarbeitung von konkreten Vorschlägen zur Sicherung der Länder-Eigenstaatlichkeit und der Stärkung der Landesparlamente befaÙte (vgl. Z Parl 2/1985, 179ff.). Heraus kamen ziemlich konkrete Forderungen im Bereich

⁷⁵ *Dietrich Herzog* (1993, 7-52) stellt einen Funktionswandel des Parlaments aufgrund eines gravierenden gesellschaftlichen Strukturwandels fest. Dadurch ändert sich die Beziehung zwischen Parlament und Wählerschaft, die Rolle des Parlaments im Regierungsprozeß und die Steuerungskapazität des Parlaments. Als entscheidende Einflußressource kristallisiert sich dabei die Kommunikationsfähigkeit der Abgeordneten mit der Gesellschaft unter den neuen Bedingungen heraus. Gerade weil die Abgeordneten im Gegensatz zur Regierung und zur Ministerialbürokratie Informationen über die Politikpräferenzen und die Interessenkonflikte in der Wählerschaft besitzen, können sie diese Ressource geschickt nutzen. Dadurch wird kooperative Staatsleitung mit enger Interaktion zwischen Regierung und Parlament nötig und das Parlament gewinnt bessere Kontrollmöglichkeiten. Allerdings setzt dies auch verbesserte parlamentsinterne Kooperation und Kompromißfähigkeit zwischen den Abgeordneten voraus.

1. der Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder (Neuformulierung der Voraussetzungen für die Inanspruchnahme der konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes, Neugestaltung der Rahmengesetzgebung, Änderung des Gesetzgebungskataloges, eine Ergänzung des Art. 80 GG);
2. des Gesetzgebungsverfahrens des Bundes (Verbesserung der Möglichkeiten der Landesparlamente, den Bundesratsmitgliedern Empfehlungen für ihr Verhalten im Bundesrat zu geben u.a. durch eine Fristenverlängerung für Stellungnahmen des Bundesrates);
3. von Grundgesetzänderungen (unmittelbare Beteiligung der Landesparlamente bei solchen Grundgesetzänderungen, durch die Gesetzgebungskompetenzen der Länder auf den Bund übertragen werden);
4. von internationalen Verträgen (Änderung von Artikel 24 GG und Artikel 32 GG);
5. der Gemeinschaftsaufgaben und der sonstigen gemeinsamen Planung und Finanzierung von Bund und Ländern;
6. der Staatsverträge und Verwaltungsabkommen, Bundesratsangelegenheiten sowie Konferenzen der Ministerpräsidenten und der Fachminister (Treffen von Absprachen zwischen Parlament und Regierung zur Unterrichtung der Landesparlamente und Regelung des Verfahrens darüber in den Geschäftsordnungen festzulegen) (vgl. Z Parl 2/1985, 180ff.).

Das prinzipielle Anliegen, rechtzeitig und umfassend von der jeweiligen Regierung informiert zu werden, wird von diesem Gremium auf ihrer 70. Konferenz am 11. Mai 1992 wieder aufgenommen und zum zentralen Punkt. Die „Empfehlung der Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen Landesparlamente zum Informationsrecht des Abgeordneten und des Parlaments sowie zu den Informationspflichten der Regierung“ (Z Parl 4/1992, 573ff.) legt eindeutig den Schwerpunkt auf die Verbesserung der Informationslage des Parlaments. Die damalige Präsidentin des Landtags von Schleswig-Holstein, *Lianne Paulina-Mürl*, sah den Anspruch, oberstes Organ der politischen Willensbildung zu sein konterkariert, „... wenn dem Landtag nicht die zur effektiven Wahrnehmung seiner Aufgaben erforderlichen Instrumente an die Hand gegeben werden“ (Z Parl 4/1992, 573). Die Forderungen betrafen dabei zum einen die klassischen Interpellationsrechte und zum anderen die Verpflichtung der Regierung, daß Parlament unaufgefordert über bestimmte Politikbereiche zu informieren. Dafür sollten die einzelnen Landesverfassungen ergänzt werden und ein sog.

Parlamentsinformationsgesetz` als Ausführungsgesetz zu den einschlägigen Verfassungsartikeln verabschiedet werden.

Nun hätte die durch die deutsche Vereinigung nötig gewordene Reform des Grundgesetzes durchaus Chancen eröffnet, wirkliche Gegenmaßnahmen zum Bedeutungsverlust der deutschen Landesparlamente zu schaffen. Doch in der dafür eingerichteten Gemeinsamen Verfassungskommission aus Bundestag und Bundesrat waren die Landesparlamente nicht vertreten. Die Vorschläge der Konferenzen der Präsidentinnen und Präsidenten der Landesparlamente wurden dann im „Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes“ vom 27. Oktober 1994 (vgl. BGBl. I, S. 3146) nur sehr gering und auf dem Gebiet der Finanzverfassung gar nicht aufgenommen (vgl. Reitzmann 1997, 272). Dennoch gab es für die Landtage wichtige Veränderungen. Art. 80 Abs. 4 GG sieht die Befugnis der Länder zu einer Regelung auch durch Gesetz vor, soweit durch Bundesgesetz oder auf Grund von Bundesgesetzen die Landesregierungen ermächtigt werden, Rechtsverordnungen zu erlassen. Auf Art. 72 Abs. 2 GG wurde in diesem Kapitel, Abschnitt 1.2 bereits eingegangen. In Verbindung mit diesem Artikel steht jedoch Art. 93 Abs. 1 Nr. 2a GG, nachdem bei Meinungsverschiedenheiten, ob ein Gesetz den Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG entspricht, die Landesparlament das Recht zur Anrufung des Bundesverfassungsgerichts haben. Nur in Ausnahmefällen dürfen nach Art. 75 Abs. 2 GG Rahmenvorschriften des Bundes in Einzelheiten gehende oder unmittelbar geltende Regelungen enthalten (vgl. Reitzmann 1997, 272). Die Reaktionen der Landtage auf Einflußverluste aufgrund der Konsequenzen des europäischen Einigungsprozesses, des kooperativen Föderalismus und der Unitarisierungstendenzen der letzten Jahrzehnte reicht allein für sich genommen allerdings noch nicht aus. Nach Darstellung der Rahmenbedingungen, die als Erklärungsfaktoren für die Agency-Probleme der Landtage gelten können, soll im empirischen Teil der Arbeit zunächst auf die Ausgestaltung der Informations- und Kontrollrechte der hessischen Landtagsabgeordneten eingegangen werden.

B/ Empirischer Teil

Kapitel 5: Der Hessische Landtag und seine Beziehung zur Landesregierung

Die in Kapitel 2 aufgestellte Leitthese soll nun im empirischen Teil anhand einer Dokumentenanalyse (vgl. Reh 1995, 201ff.) überprüft werden: Je besser der Landtag seine Informations- und Kontrollrechte ausgestaltet und ausübt, desto geringer ist das Informationsungleichgewicht im Verhältnis zur Exekutive und desto enger ist die Kontrolle. Dabei kommt es vor allem darauf an, wie die Minderheiten ihre Rechte ausüben und gegen die Mehrheit durchsetzen können. Als nächstes werden deshalb die Informations- und Kontrollmöglichkeiten des Hessischen Landtags gegenüber der Landesregierung betrachtet. In diesem Rahmen wird ein Vergleich der 1993 neu gefaßten Geschäftsordnung des Hessischen Landtags (GOHLT)⁷⁶ vom 16. Dezember 1993 (GVBl. I, 628), zuletzt geändert am 30.05.1995 (GVBl. I, 412)⁷⁷ und der vorhergehenden Fassung, vom 31. Januar 1973 (GVBl. I, 63) vorgenommen. Anschließend untersucht die Drucksachenauswertung weitere Hinweise zur Überprüfung der Leitthese. Hierbei stellt sich die Frage, welche Maßnahmen das Landesparlament konkret unternommen hat, um die Informationsdefizite gegenüber der Landesregierung und der Ministerialbürokratie zu minimieren. Die Arbeit nimmt dabei die aktuelle 14. Wahlperiode (seit dem 05. April 1995) als Untersuchungszeitraum. Zuvor wird jedoch kurz die sich aus der Landesverfassung ergebende Beziehung zwischen beiden Institutionen skizziert.

Die Hessische Verfassung geht zunächst theoretisch von einer Machtbalance zwischen beiden Organen aus (vgl. Reitzmann 1997, 264ff.). Sowohl dem Grundgesetz als auch den Verfassungen der Länder liegt der Grundsatz der Gewaltenteilung zugrunde. Er ergibt sich für die Hessische Verfassung daraus, daß die 3 Funktionen staatlicher Gewalt - Rechtsprechung, Gesetzgebung und Verwaltung - durch 3 eigenständige Organe wahrgenommen werden. Art. 26 der Hessischen Verfassung (HV) spricht von der Bindung des Gesetzgebers, der Richter und der Verwaltung an die Grundrechte. Im zweiten Hauptteil der Verfassung ist der Landtag in Abschnitt IV, die Landesregierung in Abschnitt V und die Rechtsprechung in Abschnitt VII aufgeführt (vgl. Eichel/Möller 1997, 477ff.). Das parlamentarische Regierungssystem ist in Art. 65 HV niedergeschrieben. Art. 150 Abs

⁷⁶ Die Geschäftsordnung sowie die Auszüge aus der Hessischen Verfassung sind im Anhang enthalten.

⁷⁷ Die Änderung bezieht sich auf die Beschlußfassung des Landtags, zu Beginn der neuen Wahlperiode die Geschäftsordnung wieder in der Fassung vom 16. 12. 1993 in Kraft zu setzen. Da die Geschäftsordnung nicht über eine Wahlperiode hinausgehende Wirkungskraft hat (Grundsatz der Diskontinuität), ist dies jedesmal, wenn ein neu gewählter Landtag zum ersten Mal zusammentritt, nötig.

1 HV verbietet die Änderung der Staatsform einer parlamentarischen und demokratischen Republik durch Verfassungsänderung. Der Hessische Landtag wird in allgemeiner, gleicher, geheimer und unmittelbarer Wahl vom Volk gewählt, Art. 71 HV, Art. 73 Abs. 2 HV, und besteht aus Abgeordneten, Art. 75 Abs. 1 HV. Die letzten Wahlen fanden am 19. Februar 1995 statt und der neue Landtag nahm am 05. April 1995 seine Arbeit für die Länge einer Wahlperiode - 4 Jahre (Art. 79 HV) - auf.

Der Landtag wählt den Ministerpräsidenten ohne Aussprache mit mehr als der Hälfte der gesetzlichen Zahl seiner Mitglieder, Art. 101 Abs. 1 HV. Der Ministerpräsident ernennt anschließend die Minister und zeigt deren Ernennung unverzüglich dem Landtag an, Art. 101 Abs. 2 HV. Doch benötigt die Landesregierung zur Aufnahme ihrer Geschäfte den Vertrauensbeschluß des Landtags, Art. 101 Abs. 4 HV. Die starke Rolle der Legislative im Verfassungsgefüge wird aber auch dadurch sichtbar, daß der Ministerpräsident zurücktreten muß, sobald ein neugewählter Landtag zum ersten Mal zusammentritt, Art. 113 Abs. 2 HV. Außerdem hat der Landtag durch Art. 104 Abs. 2 HV Einfluß auf die Zuständigkeitsverteilung innerhalb der Landesregierung, da ihm die Beschlüsse der Landesregierung vorzulegen sind und auf sein Verlangen hin zu ändern oder sogar außer Kraft zu setzen sind. Aus dieser verfassungsmäßigen Kompetenzzuweisung folgert *Reitzmann* (1997, 267), daß der Landtag eine von der Verfassung bereits vorgesehene herausragende Stellung einnimmt. Als Principal hat er deshalb auch die Möglichkeiten, die Strukturen zu schaffen, die seinen Interessen am nächsten kommen. Nach einer Bestandsaufnahme der aktuellen Informations- und Kontrollstrukturen soll daher versucht werden, eine Antwort auf die Frage zu finden, ob diese Strukturen ausreichend sind. Von den 4 aufgestellten Arbeitshypothesen (Kapitel 2) sind folgende dafür zu überprüfen:

2. *Je mehr sich die Abgeordneten durch andere, unabhängige Informationsquellen informieren, umso enger ist die Kontrolle der Regierung (-sinformationen).*
3. *Die Abgeordneten sind im Prinzip ausreichend informiert, so daß ihr Interesse, die Landesregierung zu kontrollieren, sich zeitlich und sachlich nur punktuell und nach parteipolitischen Gesichtspunkten richtet.*
4. *Je besser die Informationsrechte der Minderheiten ausgestaltet sind, desto enger ist die Kontrolle gegenüber der Landesregierung.*

5.1 Informations- und Kontrollmöglichkeiten des Hessischen Landtags gegenüber der Landesregierung⁷⁸

Die Principal-Agent-Theorie hat 3 Möglichkeiten, den Agent zu veranlassen, im Interesse des Principals zu handeln bzw. so gut wie möglich die Interessen von Principal und Agent konvergieren zu lassen. Dies sind Anreizsysteme, Systeme der direktiven Verhaltenssteuerung und die unabhängige Informationsbeschaffung durch Dritte, das sog. Monitoring. Der Landtag greift nur die beiden letzten Möglichkeiten auf, dagegen sind Anreizsysteme bislang nicht verwirklicht. Dies dürfte allerdings auch schwierig sein, da sowohl der Landtag als auch die Landesregierung eigenständige Verfassungsorgane darstellen.

5.1.1 Verfassungsbestimmungen und gesetzliche Informationspflichten

Das parlamentarische System besitzt als schärfstes Kontrollmittel die Abwahl der Regierung (vgl. Linck 1995, 16). Das Mißtrauensvotum sieht in Art. 114 Abs. 1 HV vor, daß der Landtag dem Ministerpräsidenten durch Beschluß das Vertrauen entziehen oder durch Ablehnung eines Vertrauensantrages versagen kann. Hierfür ist allerdings die Zustimmung von mehr als die Hälfte der gesetzlichen Zahl seiner Mitglieder nötig (Art. 114 Abs. 3 HV). Der Landtag löst sich nach Art. 114 Abs. 5 HV selbst automatisch auf, wenn er nicht innerhalb von 12 Tagen nach solch einem Beschluß einer neuen Landesregierung das Vertrauen ausspricht. Die weiteren, ausdrücklich in der Verfassung genannten Befugnisse des Landtags zur Kontrolle der Landesregierung ergeben sich aus 3 Bestimmungen:

- dem Zitierrecht in Art. 91 HV;
- dem Untersuchungsausschußrecht in Art. 92 HV;
- und dem Recht zur Überweisung von Petitionen an die Landesregierung in Art. 94 HV.⁷⁹

Das **Zitierrecht** ist das Recht auf Herbeirufung des Regierungschefs und jedes einzelnen Ministers in die Plenarsitzung oder in einen Ausschuß des Parlaments. Umgekehrt hat die Landesregierung das Recht auf Zutritt zu den Sitzungen des Landtags und seiner Ausschüsse (Art. 91 HV). Allerdings ist nicht ausdrücklich geregelt, daß die Regierung auch Auskünfte zu erteilen hat. Dies ist z.B. in der Saarländischen Landesverfassung der Fall (vgl. Hölscheidt 1993, 593). Zwar ist es überwiegend unumstritten, daß eine

⁷⁸ Auf die Haushalts- und Finanzkontrolle wird in diesem Kapitel nicht eingegangen, da dies ein eigenständiger und umfangreicher Themenkomplex ist, der den Rahmen dieser Arbeit sprengen würde.

⁷⁹ Da diese Rechte im Rahmen der Geschäftsordnung des Landtags sich konkreter wiederfinden, soll hier nur kurz auf sie eingegangen werden.

Herbeirufung auch die Pflicht zur Beantwortung und Information bedeutet, doch eine klare verfassungsmäßige Regelung würde der Landesregierung nicht die Möglichkeit zu Ausflüchten lassen. Hier ist der Principal in der Ausgestaltung der Kontrollstrukturen ineffizient. Außerdem ist dieses Recht nur durch eine Mehrheit durchsetzungsfähig. In der parlamentarischen Praxis findet es allerdings relativ selten Anwendung. Seine Bedeutung erhält das Zitierrecht vielmehr als Grundlage für die parlamentarischen Fragerechte in der Geschäftsordnung.

Im nächsten Bereich, dem Recht des Landtags zur Einsetzung von **Untersuchungsausschüssen** nach Art. 92 HV, kommt die Kontrollfunktion des Parlaments besonders zur Geltung, da es sich um ein Minderheitenrecht handelt. Auf Antrag eines Fünftels der gesetzlichen Zahl seiner Mitglieder hat der Landtag die Pflicht, einen Untersuchungsausschuß einzusetzen (Art. 92 Abs. 1 HV). Untersuchungsausschüsse werden vor allem von der Opposition verlangt, wenn sie den Verdacht hegt, die Landesregierung sei in einen politischen Skandal verwickelt. Seine Relevanz unter den Kontrollrechten erhält der Untersuchungsausschuß aus der Tatsache, daß die Gerichte und Verwaltungsbehörden verpflichtet sind, einem Ersuchen des Ausschusses um Auskünfte und Beweiserhebungen nachzukommen. Daneben sind die Akten der Behörden und öffentlichen Körperschaften dem Landtag auf dessen Verlangen vorzulegen (Art. 92 Abs. 2 HV).⁸⁰

Petitionen sind an den Landtag gerichtete Eingaben und Beschwerden aus der Bevölkerung, die er an die Landesregierung überweist, Art. 94 HV. Grundsätzlich hat nach Art. 16 HV jedermann das Recht, Anträge oder Beschwerden entweder an die zuständige Behörde oder an die Volksvertretung zu richten. Das Petitionsrecht ist demnach eine sog. „Annexregelung“ zu Art. 16 HV (vgl. Zinn/Stein 1990, zu Art. 94 HV, RN 1). Der Landtag kann in diesem Zusammenhang von der Landesregierung Auskünfte über eingegangene Anträge und Beschwerden verlangen. Sie ist verpflichtet, sich mit den überwiesenen Petitionen sachlich zu befassen und sie zu beantworten. Dies ergibt sich aus dem Grundsatz der Gewaltenteilung, denn der Landtag ist keine Exekutivgewalt und kann daher einer Eingabe nicht selbst entsprechen. Damit kontrolliert der Landtag den in der Petition angesprochenen Bereich von Verwaltungshandeln unmittelbar. Die Landesregierung ist allerdings nicht verpflichtet, der Bitte des Petenten nachzukommen. Dies liegt in ihrem

⁸⁰ Seit Bestehen des Landes Hessen hat der Hessische Landtag bisher 25 Untersuchungsausschüsse eingesetzt. Zur parlamentarischen Praxis vgl. *Reitzmann* 1997, 296. In der aktuellen 14. Wahlperiode wurden 2 Untersuchungsausschüsse beschlossen.

pflichtgemäßen Ermessen (vgl. Zinn/Stein 1990, Art. 94 HV, RN 2). Sie muß auch nicht dem Landtag Einsicht in Akten und sonstige Vorgänge gewähren, wie dies beim Untersuchungsausschuß der Fall ist.

Als nächste Stufe in der Hierarchie der Normen sind **Gesetze** zu nennen, die die Landesregierung zu einer Information oder einem Bericht verpflichten. Ein Parlamentsinformationsgesetz als Konkretisierung der Verfassungsbestimmungen hat die Konferenz der Landtagspräsidentinnen und -präsidenten 1992 vorgeschlagen (vgl. Z Parl 4/1992, 573ff.). Doch die Hessische Verfassung hat bis heute noch keinerlei gesetzliche Regelungen der Frage- und Auskunftsrechte, die eine Informationspflicht der Regierung begründen könnten. Dies ist jedoch bereits in anderen Landesverfassungen (u.a. Schleswig-Holstein, Niedersachsen oder Mecklenburg-Vorpommern) der Fall, worauf in diesem Kapitel im Rahmen der Drucksachenauswertung noch einmal eingegangen wird. Zu den Berichtspflichten aufgrund einer gesetzlichen Bestimmung zählt z.B. der „Bericht über den Datenschutz im nicht-öffentlichen Bereich“, dessen Grundlage das Hessische Datenschutzgesetz ist oder der „Energiebericht“ aufgrund des Energiegesetzes. Eine abschließende Aufzählung ist in diesem Rahmen nicht möglich.

An dieser Stelle soll das Hessische Datenschutzgesetz vom 11.11. 1986 (GVBl. I, 309) in der Fassung vom 21.12.1994 (GVBl. I, 817) etwas genauer beleuchtet werden. Als Aufgabe des Datenschutzes sieht das Gesetz in § 1 HDSG zwei wesentliche Ziele vor. Zum einen ist dies der Schutz persönlicher Daten in Absatz 1 und zum anderen strebt man in Absatz 2 danach,

... das auf dem Grundsatz der Gewaltenteilung beruhende verfassungsmäßige Gefüge des Staates, insbesondere der Verfassungsorgane des Landes und der Organe der kommunalen Selbstverwaltung untereinander und zueinander, vor einer Gefährdung infolge der automatisierten Datenverarbeitung zu bewahren (HDSG, GVBl. I, 817).

Das Informationsgleichgewicht zwischen Exekutive und Legislative sah man bereits seit den 70er Jahren durch die automatisierte Datenverarbeitung und die Benutzung von Großrechenanlagen gefährdet. Der Datenschutzbeauftragte hat die Aufgabe, darauf zu achten, daß der Informationsvorsprung der Exekutive das Verhältnis beider Staatsorgane nicht eklatant gefährdet. Für diesen Fall sollen entsprechende Gegenmaßnahmen ergriffen werden (§ 24 Abs. 2 HDSG). § 38 Abs. 1 HDSG ist für den Landtag die entscheidende

Norm. Sie regelt die Verpflichtung der Landesbehörden, der Kommunalen Gebietsrechenzentren und der Hessischen Zentrale für Datenverarbeitung dem Landtag, dem Präsidenten des Landtags und den Fraktionen die gewünschten Auskünfte zu erteilen. Diese Auskünfte sollen aufgrund der bei diesen Stellen gespeicherten Daten gegeben werden, soweit Programme zu deren Auswertung vorhanden sind. Allerdings besteht auch hier die Grenze des Schutzes von personenbezogenen Daten fort. Außerdem darf kein gesetzliches Verbot oder ein öffentliches Interesse dem Auskunftswunsch entgegenstehen. Der Landtag kann daneben auch Auskünfte von der Landesregierung über die bestehenden Dateien verlangen, die sich für einen Zugriff - wie in Abs. 1 geregelt - eignen (§ 38 Abs. 2 HDSG). Umgekehrt ist es der Landesregierung in § 39a Abs. 2 HDSG erlaubt, personenbezogene Daten zur Beantwortung von parlamentarischen Anfragen im Rahmen von Berichten an den Landtag oder zur Vorlage von Unterlagen im Rahmen der Geschäftsordnung des Hessischen Landtags zu verwenden. Die Grenzen der Weitergabe von Daten bzw. der Veröffentlichung durch Landtagsdrucksachen ergeben sich auch hier aus dem persönlichen Charakter der Daten und dem Schutz der betroffenen Personen.

Hier könnte der Landtag sich also direkt Informationen von den Datenbanken der Exekutive besorgen. Das Zugriffsrecht nach § 38 Abs. 1 HDSG entstand 1978 aufgrund der Beratungen zur Novellierung des Datenschutzgesetzes von 1970, daß an das Bundesdatenschutzgesetz angepaßt werden mußte. Es war insofern ein Erfolg für den Landtag, als daß dies und auch die Aufgabenbestimmung in Art. 1 Abs. 2 HSDG so im Entwurf der Landesregierung nicht vorgesehen war. Darauf war man stolz und wurde nicht müde zu betonen, „wie wichtig eine Beteiligung des Parlaments am Aufbau von informationsverarbeitenden Systemen sei (Reitzmann 1997, 309). Ziel war eine schnellere und vollständigere Verfügbarkeit von Informationen für die Abgeordneten. Doch leider wird diese Möglichkeit viel zu wenig genutzt. Dies wird immer wieder in den Berichten des Datenschutzbeauftragten deutlich (vgl. Reitzmann 1997, 309). Wichtig ist vor allem der Zugriff auf parlamentspezifische Daten, denn sie sind in der parlamentarischen Praxis für die Abgeordneten von Bedeutung. Darüber müssen sich die Abgeordneten mehr bewußt werden. Sie können sich hier nicht auf ihre mangelnde Ausstattung berufen. Eine effiziente Nutzung ist technisch kein Problem, so daß hier wohl eher die weitverbreitete Angst vor neuen Techniken zum Hemmschuh wird. Aus juristischer Perspektive scheint es mit der Verfassung vereinbar zu sein, wenn das Parlament im Wege der Selbstinformation auf Datenbanken der Regierung zugreift, solange nicht gegen das Recht der informationellen

Selbstbestimmung verstoßen wird oder in den Kompetenzbereich eines anderen Verfassungsorgans unzulässigerweise eingegriffen wird (vgl. Reitzmann 1997, 311). Die Kontrollfunktion des Landtags äußert sich auch durch diese Bestimmungen und der Landtag könnte hier durch eine entsprechende Nutzung wesentlich effizienter die Informationsasymmetrien zur Exekutive minimieren.

Die Bestimmungen der Verfassung werden durch die Geschäftsordnung des Parlaments weiter konkretisiert. So ist u.a. das Zitierrecht die verfassungsmäßige Grundlage der parlamentarischen Fragerechte, die ihre Ausgestaltung bisher nur in der Geschäftsordnung des Landtags finden. Als nächstes sind deshalb die Regelungen der Geschäftsordnung zu betrachten.

5.1.2 Die Regelungen der Geschäftsordnung

Die Geschäftsordnung des Hessischen Landtags (GOHLT) ist nach einer Novellierung seit 01. Januar 1993 in Kraft (vgl. Drs.13/5300) und muß zu Beginn jeder neuen Wahlperiode vom Landtag per Beschluß bestätigt werden (Grundsatz der Diskontinuität). Sie enthält neben einer Wiederholung mancher Verfassungsbestimmungen weitere Regelungen, die das Verhältnis zwischen beiden Verfassungsorganen zueinander bestimmen. Den Schwerpunkt der Geschäftsordnungsregelungen zur Information des Parlaments bildet das Fragerecht (vgl. Hölscheidt 1993, 599).

Nach § 24 GOHLT läuft der Schriftwechsel zwischen Parlament und Regierung über den Präsidenten. Das Plenum und jeder seiner Ausschüsse kann vom Ministerpräsidenten und von den Ministern auch während einer laufenden Sitzung deren Anwesenheit verlangen (sog. Zitierrecht Art. 91 HV), dies regelt § 25 GOHLT. § 26 Abs. 1 GOHLT sieht vor, daß die Landesregierung dem Landtag über die Ausführung seiner Beschlüsse innerhalb von 3 Monaten berichten soll. Die Mitglieder der Landesregierung können sich während der Plenarsitzung jederzeit zu Wort melden, wenn der Redner der gerade spricht, mit seinen Ausführungen zu Ende ist, §70 Abs. 1 GOHLT. Tut dies das Mitglied außerhalb der Tagesordnung, so kann nach § 70 Abs. 2 GOHLT auf Verlangen einer Fraktion oder von 5 Abgeordneten eine Besprechung über diese Ausführungen stattfinden. Die Redezeiten für die Regierung sind in § 73 GOHLT geregelt. Da die Geschäftsordnung nur Innenwirkung für das Parlament besitzt, also für andere Verfassungsorgane nicht bindend ist (vgl. Linck 1983, 962; Vogelsang 1988, 5f.), sind die dort niedergelegten parlamentarischen

Informations- und Kontrollrechte zunächst nicht verpflichtend für die Landesregierung. Wie in Kapitel 3 Abschnitt 3 dargestellt, werden sie jedoch als Ausfluß des parlamentarischen Regierungssystems und der Regelungen der Verfassung (GG als auch der jeweiligen Landesverfassung) betrachtet und begründen damit die Informationspflichten der Landesregierung gegenüber dem Landtag. Eine verfassungsrechtliche Gewährleistung des Fragerechts macht nämlich nur dann einen Sinn, wenn auch die Pflicht zur Antwort darin mitgedacht ist (vgl. Hölscheidt 1993, 595). Als Ausfluß der Kontrollfunktion sollen zur besseren Übersicht die Informations- und Kontrollmittel nach dem Schema von *Steffani* (1989, 1331ff.) in die 3 Informationsstränge 'Fremdinformation', 'Selbstinformation' und 'Information durch Dritte' eingeteilt werden.⁸¹

5.1.2.1 Fremdinformation

Hier ist der Landtag auf Informationsübermittlung durch die Landesregierung oder deren Beauftragte angewiesen. Zur Fremdinformation zählen das Zitierrecht (§ 25 GOHLT), Anträge und Vorlagen (§§ 27-33 GOHLT) sowie das parlamentarische Fragerecht (§§ 34-37 GOHLT). Letzteres bildet den Schwerpunkt in der Parlamentspraxis, wenn es darum geht, Antworten von der Landesregierung auf Fragen der Abgeordneten zu erhalten. Sie sind als Minderheitenrechte gerade für die öffentliche Kontrolle der Regierung durch die Opposition von wesentlicher Bedeutung. Die **Große Anfrage** (Interpellation) kann von einer Fraktion oder von mindestens 5 Abgeordneten gestellt werden (§ 34 GOHLT), die **Kleine Anfrage** dagegen kann von einem Abgeordneten an die Landesregierung gestellt werden mit dem Ziel, Auskunft über bestimmte Angelegenheiten zu verlangen (§ 35 GOHLT).

Der Unterschied zwischen beiden besteht darin, daß die Große Anfrage auf die Tagesordnung des Plenums gesetzt und damit eine öffentliche Debatte erzwungen werden kann. Die Kleine Anfrage wird nur als Drucksache ausgegeben und ist damit einer großen Diskussion entzogen. *Steffani* (1989, 1333) weist allerdings darauf hin, daß sie durchaus einen gewissen öffentlichen Wert besitzt, da die Presse sie gerne zum Anlaß von Berichterstattungen nimmt. Da sie von jedem Abgeordneten gestellt werden können, erfreuen sie sich ziemlicher Beliebtheit, wie sich auch aus den Parlamentsstatistiken ersehen

⁸¹ Die Darstellung hat die Hessische Verfassung (vgl. Eichel/Möller 1997, 477-509), die Geschäftsordnung des Hessischen Landtags (vgl. Hessischer Landtag Volkshandbuch 1995, 69-113) sowie die Ausführungen von *Claudia Reitzmann* (1997, 264-312) zur Grundlage.

läßt (Schaubild 3). In der Ministerialbürokratie sind sie nicht gerne gesehen, denn sie bedeuten zusätzliche Arbeit. Daneben hat jedes Mitglied des Landtags nach § 36 GOHLT das Recht, **Auskunftsersuchen** an die Landesregierung zu stellen. Sie betreffen vor allem Angelegenheiten von überwiegend örtlichem Interesse. **Mündliche Fragen** werden zu Beginn jeder Plenarsitzung in der Fragestunde an die Landesregierung direkt gestellt, § 37 GOHLT. Sie müssen bis zu einem bestimmten Zeitpunkt dem Präsidenten schriftlich eingereicht werden, und dürfen nicht nur von begrenztem örtlichen Interesse sein. Die Fragestunde dauert in der Regel 1 Stunde. Schaubild 2 zeigt eine Zusammenstellung der parlamentarischen Informationsmittel der Abgeordneten unter den Aspekten 'Mehrheits- oder Minderheitsrecht'; 'Fristen der Landesregierung' (um einem Informationsbegehren nachzukommen) und die dem Parlament zur Verfügung stehenden 'Sanktionsmittel'.

Schaubild 2: Information des Parlaments durch die Landesregierung und ihre Beauftragte

Fremdinformation⁸²

<i>Parlamentarisches Mittel zur Information und Kontrolle</i>	<i>Regelungen in der Hessischen Verfassung und in der Geschäftsordnung</i>	<i>Mehrheitsrecht oder Minderheitsrecht</i>	<i>Fristen für die Landesregierung (zur Beantwortung oder Information)</i>	<i>Sanktionsmittel des Parlaments/Sonstiges</i>
Zitierrecht	Art. 91 HV; § 25 GOHLT (Verlangt die Anwesenheit des Ministerpräsidenten und jedes Ministers im Plenum oder in einem Ausschuß)	<i>Mehrheitsrecht:</i> Landtag oder jeder seiner Ausschüsse mit Mehrheitsbeschluß	unverzügliches Erscheinen oder Vertretung durch Staatssekretär/in; auf Fragen ist Rede und Antwort zu stehen	Mißtrauensvotum nach Art. 114 HV oder Ministeranklage nach Art. 115 Abs. 1 HV
Parlamentarische Anfragen				
a) Große Anfrage	§ 34 GOHLT (schriftliche Einreichung, nach Antwordeingang auf die nächste TO oder Verweis an zuständigen Ausschuß)	<i>Minderheitsrecht:</i> von 1 Fraktion oder mind. 5 Abgeordneten	innerhalb von 3 Monaten; schriftliche Antwort	Wenn keine fristgemäße Antwort oder Ablehnung der Beantwortung: auf Verlangen der Fragesteller auf die nächste TO setzen
b) Kleine Anfrage	§ 35 GOHLT (Schriftliche Einreichung, Auskunft über bestimmte Angelegenheiten in kurzer und sachlicher Form)	<i>Minderheitsrecht:</i> jede/r Abgeordnete/r	innerhalb von 6 Wochen, schriftliche Antwort	Es soll ein Zwischenbericht unter Angabe von Hinderungsgründen gegeben werden
c) Auskunftsersuchen	§ 36 GOHLT (schriftliches Auskunftsersuchen insb. über örtliche Angelegenheiten in kurzer und sachlicher Form)	<i>Minderheitsrecht:</i> jede/r Abgeordnete/r	innerhalb von 4 Wochen an die/den Abgeordnete/n unmittelbar	Wenn Frist nicht einhaltbar, schriftliche Mitteilung direkt an die/den Abgeordnete/n; nachrichtl. Mitteilung an LT-Präsident/in
d) Mündliche Fragen	§ 37 GOHLT (je 2 Fragen pro Abg. in einer Fragestunde; 2 Zusatzfragen und 2 weitere Fragen von anderen Abg.)	<i>Minderheitsrecht:</i> jede/r Abgeordnete/r	sofort in der Plenarsitzung	Möglichkeit, eine Kleine Anfrage zu stellen bzw. die nächstmöglichen parlament. Fragemittel bis hin zum

⁸² Für das Schaubild gelten folgende Abkürzungen: LT - Landtag, Abg. - Abgeordnete/r, TO - Tagesordnung des Plenums, Lreg. - Landesregierung, WP - Wahlperiode

				Untersuchungsausschuß
Anträge / Vorlagen				
a) Aktuelle Stunde	§ 31 GOHLT (Aussprache über einen bestimmten Gegenstand von allgemeinem, aktuellem Interesse)	<i>Minderheitsrecht:</i> 1 Fraktion	sofort in der aktuellen Stunde, die von Mitgliedern der Lreg. o. deren Beauftragte in Anspruch genommene Redezeit bleibt unberücksichtigt	Ist die Redezeit der Exekutive länger als 15 min. dann verlängert sich auch die Redezeit der Aussprache um die jew. Zeit
b) Anträge	§27 GOHLT (fordern die Lreg. zu einem bestimmten Handeln auf oder zu regelmäßigen Berichten an das Plenum; schriftliche Einreichung für nächste TO)	<i>Mehrheitsrecht:</i> von 1 Fraktion oder mind. 5 Abgeordneten beantragt, können sie nur von der Mehrheit beschlossen werden (Art. 88 HV)	innerhalb von 3 Monaten soll sie über die Ausführung der Landtagsbeschlüsse berichten (§26 GOHLT)	
c) Berichtsangebote	§ 32 GOHLT (Aufforderung an Lreg. einen Bericht in einem/mehreren Ausschüssen abzugeben)	<i>Minderheitsrecht:</i> von 1 Fraktion oder mind. 5 Abgeordneten beantragt, muß die Lreg. berichten	innerhalb von 2 Monaten an den Ausschuß/die Ausschüsse direkt	
d) Dringliche Berichtsangebote	§ 90 Abs. 4 GOHLT i.V.m. § 32 GOHLT	<i>Minderheitsrecht:</i> von 1 Fraktion als dringlich bezeichnete Berichtsangebote sind auf die bereits aufgestellte Tagesordnung zu setzen	innerhalb von 5 Arbeitstagen bis zur Ausschußsitzung; dort muß ein mündlicher Sachstandbericht gegeben werden.	

Änträge oder andere Vorlagen sind das parlamentarische Mittel, mit dem der Landtag die Landesregierung auffordern kann, in einer bestimmten Weise zu handeln oder dem Landtag regelmäßige Berichte zu erstatten (§§ 27, 33 GOHLT). Da sie auf die nächste Tagesordnung des Plenums gesetzt werden, sind auch sie ein Mittel im Rahmen der parlamentarischen Debatte Auskünfte, Informationen, Wertschätzungen und Meinungen von der Landesregierung zu erhalten. Sie muß sich dazu zwar nicht äußern, wird es aber in der Regel von alleine tun, da es in ihrem Interesse liegt. Falls sie jedoch eine Stellungnahme verweigert, kann das Parlament aufgrund des Zitierrechts die Exekutive zwingen, Rede und Antwort zu stehen. Auch die Regierungsfaktionen sind gezwungen, sich mit Anträgen der Opposition auseinander zu setzen, selbst wenn sie mit ihrer parlamentarischen Mehrheit einen Antrag am Ende ablehnen können.

Die **Aktuelle Stunde** (§ 31 GOHLT) kann bereits von 1 Fraktion beantragt werden. Sie hat die Funktion, aktuelle Themen von allgemeinem Interesse zur Aussprache zu bringen. Für die Opposition ist sie ein sehr gutes Mittel, der Regierung unangenehme Themen gegenüberzustellen und so deren Haltung, Meinung oder Fehlverhalten an die Öffentlichkeit zu bringen. Ein weiteres Mittel der Informationsbeschaffung und parlamentarischen Kontrolle ist der **Berichts Antrag** (§ 32 GOHLT), in dem die Landesregierung aufgefordert wird, dem Landtag zu einem bestimmten Sachverhalt oder Themenbereich einen schriftlichen oder mündlichen Bericht zu erstatten. Es handelt sich auch hier um ein Minderheitenrecht, da ihn 1 Fraktion oder mindestens 5 Abgeordnete stellen können, und die Landesregierung verpflichtet ist, innerhalb von 2 Monaten im Ausschuß den gewünschten Bericht abzugeben. Der Entschließungsantrag (§ 30 GOHLT), eine Art 'Resolution' oder Stellungnahme des Parlaments zu aktuellen Themen, hat ebenfalls Minderheitencharakter, da über ihn sofort abgestimmt wird und er nicht an einen Ausschuß überwiesen wird.

Die Fremdinformationen können mit den Augen des Principal-Agent-Ansatzes als Mittel der direktiven Verhaltenssteuerung betrachtet werden. Sie sind zum größten Teil Minderheitenrechte und daher sehr gut geeignet, die Landesregierung zu kontrollieren. Der Schwachpunkt liegt allerdings in der mangelnden Sanktionsfähigkeit des Landtags. Da die Geschäftsordnung prinzipiell keine anderen Verfassungsorgane bindet, sind sie zunächst einmal nicht wirklich durchsetzbar (vgl. Zinn/Stein 1990, Art. 91 HV, RN 5). Sie entfalten ihren 'Zwangcharakter' eher vor dem Hintergrund der Öffentlichkeit.

5.1.2.2 Selbstinformation

Das Recht der Abgeordneten, unmittelbar und eigenständig sich mit Informationen zu bestimmten Tatsachen zu versorgen wird als Selbstinformation bezeichnet (vgl. Steffani 1989, 1334f.). Im Unterschied zur Fremdinformation ist der Landtag nicht darauf angewiesen, erst förmlich bei der Exekutive nachzufragen und es dann auf das Ermessen der Ministerialbürokratie ankommt, wie und wann sie informiert. Das parlamentarische **Untersuchungsausschußrecht** gibt ihm ausreichend Kompetenzen, die für notwendig erachteten Informationen selbst zu verlangen. Die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses ist eine wesentliche Ausprägung der parlamentarischen Kontrollfunktion und wurde deshalb bereits unter den Verfassungsbestimmungen (Abschnitt

5.1.1) aufgeführt. In der Geschäftsordnung findet sich zur Einsetzung, Zusammensetzung und zu den Aufgaben der Untersuchungsausschüsse der Verweis auf die Regelungen der Verfassung und der geltenden Gesetze. Da ein solches Untersuchungsausschußgesetz gerade durch die Landtagsverwaltung in Vorbereitung ist, läßt sich hierzu zur Zeit noch nicht viel sagen.

Allgemein ist noch anzufügen, daß der Zweck des Untersuchungsausschusses darin liegt, Sachverhalte, die im öffentlichen Interesse liegen, „unabhängig von der Regierung, Behörden und Gerichten und mit hoheitlichen Mitteln, wie sie sonst nur Gerichten und besonderen Behörden zur Verfügung stehen“ (Reitzmann 1997, 299) aufzuklären. Dabei beschränkt sich der Untersuchungsbereich und -gegenstand auf den durch das Parlament beschlossenen Auftrag des Untersuchungsausschusses. Dieser ist nämlich nur ein Hilfsorgan des Parlaments, so daß die Einsetzung nur durch einen formellen Beschluß möglich ist. Gerade diesen Beschluß kann bereits eine Minderheit herbeiführen, nämlich 1/5 der gesetzlichen Zahl der Mitglieder des Hessischen Landtags. Der Ausschuß hat das Recht auf Akteneinsicht und kann Zeugen vernehmen (auch eine zwangsweise Vorführung der Auskunftspersonen und ihre Vereidigung ist möglich). Nach einem Urteil des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 67, 100, 134) sind diese Rechte der wesentliche Kern des Untersuchungsrechts und daher besteht eine verfassungsrechtliche Pflicht der Regierung, die Ausübung des Kontrollrechts des Parlaments durch Auskunftserteilung und die Herausgabe von Akten so weit wie möglich zu unterstützen. Hier ist also die effizienteste Informations- und Kontrollstruktur zu finden, da sie durchsetzbare Sanktionen enthält. Sie kann damit ebenfalls als direktive Verhaltenssteuerung angesehen werden. Allerdings wird dieses Mittel nur sehr selten angewandt. Erst wenn andere parlamentarische Mittel nicht mehr greifen, um die Landesregierung zu einer sachgerechten Beantwortung von Fragen - in der Regel von der Opposition - zu bewegen, wird die Einrichtung eines Untersuchungsausschusses verlangt. Allein die Möglichkeit des Einsatzes reicht aber schon als Drohpotential (vgl. Steffani 1989, 1336).

5.1.2.3 Information durch Dritte

Eine mögliche Reduzierung von Informations- und Kontrolldefiziten sieht der Principal-Agent-Ansatz in der zusätzlichen Informationsbeschaffung des Principals über das Leistungsverhalten des Agents, dem sog. 'Monitoring'. Der Landtag besitzt unterschiedliche Möglichkeiten, sich unabhängige Informationen von dritten Personen über die Handlungen

Der Landtag kann Auskunft über alle der Verwaltung bekannten Umstände verlangen, die für eine Petitionsentscheidung von Bedeutung sein können.

Als verfassungsmäßige Konkretisierung von Art. 94 HV i.V.m. Art. 16 HV behandeln die §§ 98-105 der Geschäftsordnung des Hessischen Landtags das Petitionsrecht. Die Rechte aus Art. 94 HV stehen dem Landtag nur als Kollegialorgan und nicht dem Petitionsausschuß alleine zu. Dieser bereitet die Beschlüsse des Plenums lediglich vor. Die Beschlußfassung erfolgt mit der einfachen Mehrheit der Mitglieder des Landtags (Art. 88 HV). Es handelt sich also um ein Mehrheitsrecht, bei dem der Landtag die Petitionen an die Landesregierung zur Berücksichtigung, zur Erwägung oder als Material überweist (§ 101 GOHLT). Doch welche Möglichkeiten der Informationsermittlung stehen dem Landtag zu? Die im Auftrag des Petitionsausschusses tätigen Berichterstatter klären die Sachverhalte, indem sie die Landesregierung gemäß § 100 Abs. 2 GOHLT um folgendes ersuchen können:

- „um weitere schriftliche Stellungnahmen oder um mündliche Auskünfte;
- um Einsichtnahme in die die Petition betreffenden behördlichen Akten;
- um Gewährung des Zutritts zu geschlossenen Anstalten und Einrichtungen“;
- sie können weiter „Auskünfte von nachgeordneten Behörden einholen und Ortsbesichtigungen vornehmen“ (Hessischer Landtag Volkshandbuch 1995, 104).

Die Überweisung einer Petition begründet jedoch nur die Pflicht der Landesregierung, sich mit der Petition sachlich zu befassen und sie zu beantworten. Sie ist dagegen nicht zur Akteneinsicht oder Aktenvorlage gegenüber dem Landtag verpflichtet (vgl. Reitzmann

1997, 294f.). Sie ist ebenfalls nicht verpflichtet, dem Landtag mitzuteilen, was mit der Petition geschehen ist. Nach § 103 Abs. 1 GOHLT soll die Landesregierung innerhalb von 2 Monaten nach der Unterrichtung über die Petition berichten, was sie unternommen hat. Falls die Frist nicht eingehalten werden kann, soll sie einen Zwischenbericht abgeben.

Auch wenn die Behörden im Begriff sind, Maßnahmen zu unternehmen, die das Anliegen der Petition gefährden könnten, kann der Landtag die Landesregierung nur bitten, die Vollziehung der Maßnahme bis zum entgeltigen Beschluß des Landtags auszusetzen oder einstweilige Regelungen zu treffen (§ 104 Abs. 1 GOHLT). Der Landtag hat zwar keine konkreten, durchsetzbaren Mittel gegenüber der Landesregierung in der Hand, wie dies z.B. beim Untersuchungsausschuß der Fall ist. Doch auch hier ist es eher die Tatsache der Kenntnisnahme von Abgeordneten über Vorgänge der Verwaltung von Seiten der Bürger, die einen indirekten Kontrolldruck ausüben. Die Entwicklung der Petitionen über die Wahlperioden hinweg zeigt auch eine deutliche Steigerung an (vgl. Schaubild 3 am Ende dieses Abschnitts). Allerdings ist das Auskunftsrecht des Landtags nach Art. 94 HV kein Selbstinformationsrecht mehr. Die Landesregierung informiert den Landtag, da dieser eben keine verfassungsrechtliche Befugnis gegenüber der Exekutive besitzt (vgl. Reitzmann 1997, 295).

Enquete-Kommissionen sind ein weiteres Mittel des Landtags, sich unabhängige Informationen zu beschaffen. Auf Antrag eines Viertels seiner Mitglieder ist der Landtag verpflichtet, zur Vorbereitung von Entscheidungen über umfangreiche und bedeutsame Sachverhalte eine Enquete-Kommission einzusetzen, § 55 GOHLT. Dazu wird gerade mit nicht dem Parlament angehörenden Sachverständigen zusammengearbeitet. Als Minderheitenrecht kommt dieser Regelung besondere Bedeutung zu, da dies eine Ausgrenzung der Opposition aus wichtigen Diskussionen in der Landesregierung mit den Regierungsfractionen abschwächt. Außerdem kann der Landtag so Themen auf die politische Tagesordnung setzen, die die Landesregierung gerne hinter verschlossenen Türen oder vielleicht sogar überhaupt nicht beraten hätte. Er kann innerhalb der Enquete-Kommission sich eine eigene Meinung über Maßnahmen bilden und auch weniger populäre Ansichten mit in die Diskussion aufnehmen, die sonst nicht berücksichtigt würden. Der Hessische Landtag hat in der laufenden Legislaturperiode zum einen die Enquete-Kommission „Familienfreundliches Hessen“ (Drs. 14/2032) und zum zweiten die Enquete-Kommission „Künftige Aufgaben des Hessischen Landtags an der Wende zum 21.

Jahrhundert“ (Drs. 14/2483) eingesetzt.⁸³ Da auch sie Angelegenheiten von öffentlichem Interesse berühren, bedürfen sie ebenso wie die Untersuchungsausschüsse durchsetzungsfähiger Mittel gegenüber dritten Personen zur Informationsaufnahme. Deshalb wird auch für die Enquete-Kommission die verfassungsrechtliche Grundlage des Art. 92 HV (Einsetzung eines Untersuchungsausschusses) anerkannt (vgl. Reitzmann 1997, 298)⁸⁴. Der Landtag scheint also hier durchaus das Potential von unabhängigem Sachverstand erkannt zu haben. Obwohl dies natürlich aufgrund des organisatorischen Aufwands auch nur für wirklich wichtige Themenkomplexe und damit auch im Einvernehmen mit der Mehrheit möglich erscheint. Doch liegt es hier am Landtag selbst, sich seiner Möglichkeiten bewußt zu werden und aus einer Enquete-Kommission tatsächliche Konsequenzen im Sinne des ganzen Parlaments folgen zu lassen.

Das Ziel, einen erweiterten und fundierten Kenntnisstand in einer Sache zu erhalten, verfolgen auch **Anhörungen**. Nach § 93 GOHLT kann entweder das Landtagsplenum oder ein Ausschuß mit einfacher Mehrheit (Art. 88 HV) die Durchführung einer Anhörung beschließen. Eingeladen werden zu dem jeweiligen Thema Gutachter oder Sachverständige, die zuvor eine schriftliche Stellungnahme abgeben und dann diese aus Zeitgründen während der Anhörung nur in Grundzügen wiederholen. Die Abgeordneten haben hiervon in steigender Zahl Gebrauch gemacht. Wie in Schaubild 3 zu erkennen, ist die Zahl allein der öffentlichen Anhörungen seit der 11. Wahlperiode sprunghaft gestiegen. Bis zum Mai 1997 fanden in der laufenden Wahlperiode nach Angaben der Landtagsverwaltung bereits 12 öffentliche Anhörungen statt. Neben verschiedenen Themen sind es meistens Gesetzesvorhaben oder -änderungen, zu denen eine Anhörung beschlossen wird.⁸⁵ Zugrunde liegt immer eine parlamentarische Initiative (Gesetzentwurf oder Antrag). Daneben gibt es aber auch noch zahlreiche, jedoch statistisch nicht erfasste nicht-öffentliche Anhörungen.

⁸³ Auf die Enquete-Kommission „Künftige Aufgaben des Hessischen Landtags an der Wende zum 21. Jahrhundert“ wird im 2. Teil dieses Kapitels im Rahmen der Drucksachenauswertung näher eingegangen.

⁸⁴ Sowohl ein Untersuchungsausschuß als auch eine Enquete-Kommission untersuchen Sachverhalte. In der parlamentarischen Praxis hat sich jedoch eine Unterscheidung dahingehend eingeübt, daß der Untersuchungsausschuß eher Skandale und Mißstände der Exekutive aufklären soll (Bsp. Barschel-Affäre in Schleswig-Holstein), während die Enquete-Kommission mit dem Ziel eingesetzt wird, mit möglichst viel Sachverstand Vorschläge für Problemlösungen zu erarbeiten.

⁸⁵ Zum Beispiel gab es im Umweltausschuß eine Anhörung über die 'Entsorgung von hochradioaktiven Brennelementen aus Kernkraftwerken nach dem Atomgesetz' (20.06.1996) oder über die 'Bezahlbare Umsetzung der EG-Richtlinie 91/271/EWG (Kommunale Abwasserbehandlung)' (15.12.1995). Der Hauptausschuß führte am 14.03.1996 eine Anhörung zum 'Gesetz zur Änderung des Gesetzes über den privaten Rundfunk in Hessen' durch. Im Kulturpolitischen Ausschuß wurden Sachverständige zum Thema 'Verfahren zur Feststellung des sonderpädagogischen Förderbedarfs' gehört (26.09.1996).

Problematisch sind bei Anhörungen allerdings verschiedene Aspekte. Zum einen verursacht eine Anhörung gewisse Kosten, da diejenigen welche zu einer Anhörung erscheinen oder auch nur ihren Beitrag in schriftlicher Form dem Landtag zugehen lassen, Entschädigungen zumindest nach dem Gesetz über die Entschädigung von Zeugen und Sachverständigen verlangen können (§ 93 Abs. 3 GOHLT). Zum anderen ist jede Fraktion bei einer Anhörung geneigt, solche Sachverständige einzuladen, die ihrer bereits vorgefestigten Meinung entsprechen und sie damit gegenüber der/den anderen Fraktionen unterstützen. Dadurch wird aber eine wirklich unvoreingenommene Abwägung aller vorgetragenen Für und Wider verhindert. Damit erscheint eine Anhörung obsolet, wenn sie nur der Bestätigung von bereits feststehenden Meinungen dient.

Zusammenfassend kann im Bereich der Information durch Dritte eine positive Bilanz gezogen werden. Der Landtag als Principal scheint sich immer häufiger unabhängig von Regierungsinformationen andere Fakten, Meinungen und Beurteilungen zugänglich zu machen. Damit kann er die Informationen aus der Ministerialbürokratie vergleichen und beurteilen. Das Parlament demonstriert damit seine Unabhängigkeit und seine Konfliktfähigkeit. Die gesetzesvorbereitende Ministerialverwaltung wiederum weiß, daß sie kein Monopol auf Informationen besitzt und hat damit einen Anreiz mehr, alle wesentlichen Erkenntnisse den Abgeordneten zugänglich zu machen. Vorallem die nicht-öffentlichen Anhörungen und die Auskünfte im Rahmen von Petitionen haben ein erhebliches Potential, die Informationsasymmetrien gegenüber dem Agenten zu minimieren.

Das folgende Schaubild 3 zeigt noch einmal im Überblick die zahlenmäßige Entwicklung der parlamentarischen Initiativen im Gesamten. Auch hier läßt sich erkennen, daß eine leichte Verlagerung von den klassischen Fragerechten hin zu solchen Informationsmitteln stattgefunden hat, die wesentlich intensiver und unabhängiger von der Regierung Informationen vermitteln. Zu nennen wären hier in erster Linie die Aktuelle Stunde, Petitionen und Anhörungen. Ein Indiz dafür, daß die klassischen Fragerechte sich vielleicht etwas abgenutzt haben. Große Anfragen sind in der 13. Wahlperiode im Vergleich zu vorhergehenden Wahlperioden stark gesunken. Die Kleinen Anfragen verzeichnen deshalb einen leichten Rückgang, weil mit der Einführung des Auskunftersuchens ab 01.01.1994 durch die novellierte Geschäftsordnung für die Abgeordneten eine neue Fragemöglichkeit eröffnet wurde. Dagegen blieb die Zahl der mündlichen Fragen stabil. Hält sich dieser Trend, dann kann vermutet werden, daß die Abgeordneten ihre Kontrollfunktionen eher

individuell, gezielt und direkt wahrnehmen wollen. In diesem Zusammenhang sollte außerdem nicht unterschätzt werden, daß die Abgeordneten sich grundsätzlich auch unabhängig von diesen Fragemöglichkeiten, direkt und persönlich an ein Ministerium wenden können. Davon wird auch Gebrauch gemacht, wobei die 'Erfolgschancen' solcher informeller Kontakte je nach Zugehörigkeit zur Regierungsfraktion oder zur Opposition unterschiedlich sind. Hierauf wird in Kapitel 6 noch näher eingegangen.

Schaubild 3: Überblick über die zahlenmäßige Entwicklung parlamentarischer Initiativen im Hessischen Landtag⁸⁶

	7. WP <i>01.12.1970-30.11.1974</i>	8. WP <i>01.12.1974-30.11.1978</i>	9. WP <i>01.12.1978-30.11.1982</i>	10. WP <i>01.12.1982-04.08.1983</i>	11. WP <i>25.09.1983-17.02.1987</i>	12. WP <i>05.04.1987-04.04.1991</i>	13. WP <i>05.04.1991-04.04.1995</i>
Drucksachen insgesamt	k.A.	6564	6885	1426	7270	8004	7177
Große Anfragen	176 (3) ⁸⁷	146 (3)	146	21 (4)	126 (35)	129 (16)	88 (3)
Kleine Anfragen	1780 (29)	1945 (12)	2445	552 (110)	2371 (190)	2360 (62)	1936 (28)
Auskunftsersuchen	/	/	/	/	/	/	322 (ab 01.01.1994)
Mündliche Fragen	770	1007	1259	245	1143	927	919
Aktuelle Stunden	5	10	13	4	21	30	43
Berichts-anträge	322	647	597	112	521	523	519
Petitionen	3103	4044		804	3961	4644	5334
Anhörungen	/	/	/	2	15	35	35

5.1.3 Vergleich zwischen alter und neuer Geschäftsordnung des Hessischen Landtags

Einen Beitrag zur Parlamentsreform sollte die Novellierung der Geschäftsordnung des Hessischen Landtags von 1973 (GVBl. I, 63) bringen. Wie in der parlamentarischen Beratung durch den damaligen Berichterstatter Dr. Jung (CDU) zum Ausdruck gebracht

⁸⁶ Eigene Zusammenstellung auf der Basis der Sach- und Sprechregister des Hessischen Landtags.

⁸⁷ davon unbeantwortet

wurde, war das Ziel eine „praktikable und funktionsfähige Geschäftsordnung, die interessante Debatten zuläßt, die parlamentarische Arbeit im Plenum auf das Wesentliche konzentriert und die fachliche Arbeit den Ausschüssen zuweist“ (PIPr 13/81, 4747)⁸⁸. Der interfraktionelle Antrag zur neuen Geschäftsordnung wurde einstimmig und damit ohne größere Differenzen vom Plenum in der 83. Sitzung am 15. 12. 1993 angenommen (vgl. PIPr 13/81, 4900; Drs. 13/5300). Sie trat am 01. 01.1994 in Kraft. Die Novellierung stellt eine Veränderung der Agency-Strukturen dar, mit deren Hilfe der Landtag als Principal u.a. versucht, seine Agency-Kosten (Informationsdefizite) zu vermindern.

Die GOHLT⁸⁹ ist in 4 Teile mit unterschiedlichen Abschnitten gegliedert, wobei der erste Teil das Parlament und seine Aufgaben (§§1-38), der zweite das Parlament und seine Organe (§§ 39-55), der dritte Teil das Parlament und sein Verfahren (§§ 56-112) und der vierte und letzte Teil die Schlußbestimmungen zum Gegenstand haben. Die Kontroll- und Öffentlichkeitsfunktion ist im 3. Abschnitt des ersten Teils zu finden und umfaßt die §§ 24-38 (vgl. Hessischer Landtag Volkshandbuch 1995, 69ff.) Durch die Voranstellung der 4 wesentlichen Parlamentsfunktionen (Gesetzgebung, Kontrolle und Öffentlichkeit, Wahlen) vor die anderen Regelungen der GOHLT bringt das Parlament seine wesentliche Stellung im Verfassungsgefüge zum Ausdruck. Die alte Fassung von 1973 beginnt zunächst mit parlamentsinternen Regelungen (Abgeordnete und Fraktionen, Präsident, Präsidium, Sitzungsvorstand, Ältestenrat, Ausschüsse und Untersuchungsausschuß). Erst der 6. Abschnitt ging auf die Beziehung zwischen Landtag und Landesregierung ein. Hier hat sich eine deutliche Bewußtseinsverschiebung ergeben.

Im Vergleich zur alten GO (1973) setzt die '93er GO bereits im Aufbau neue Akzente. Doch trifft dies auch für die parlamentarischen Fragerechte zu, die ja zu den klassischen Kontrollrechten gezählt werden (vgl. Ismayr 1992, 364)? Wie steht es überhaupt mit den Minderheitenrechten in der neuen Geschäftsordnung? Denn eine Stärkung ihrer Informationsrechte, bedeutet auch eine bessere Kontrolle (vgl. Hölscheidt 1993, 600). Die Minderheitenrechte betreffen Initiativrechte, Verfahrensrechte, Rechte im Rahmen der Redeordnung, Abstimmungsmodalitäten und eben auch ganz wesentlich Frage- und Kontrollrechte. Diese wurden ja bereits in den beiden vorhergehenden Abschnitten

⁸⁸ Die Abkürzung steht für Plenarprotokoll, Nr. der Wahlperiode/laufende Nr., Seitenzahl.

⁸⁹ Falls nicht ausdrücklich anders erwähnt, ist mit GOHLT immer die Geschäftsordnung des Hessischen Landtags in der Fassung vom 16. Dezember 1993 (GVBl. I, 628), zuletzt geändert durch Beschluß des Landtags vom 30.05.1995 (GVBl. I, 412), gemeint.

behandelt. Eine abschließende Darstellung aller Minderheitenrechte soll in dieser Arbeit nicht vorgenommen werden. Dagegen werden die für die Fragestellung relevanten Minderheitenrechte, die in der neuen Geschäftsordnung eine Verbesserung erfahren haben, mitberücksichtigt.

Eine wesentliche Neuerung betrifft die Einberufung der Tagesordnung. Sie ist zwingend notwendig, wenn 1/5 der gesetzlichen Zahl der Mitglieder des Landtags dies verlangt. Hier kann also bereits eine Minderheit innerhalb von 2 Wochen eine Aussprache verlangen (§ 57 Abs. 4 GOHLT). Dieses Recht steht ihr auch bei der Einberufung von Ausschusssitzungen zu. Auf Antrag einer Fraktion ist der Ausschuß innerhalb von 3 Arbeitstagen einzuberufen, § 90 Abs. 1 GOHLT. Damit hat der Landtag ein Instrument zur Hand, in dringenden Fällen sofortige Informationen von der Landesregierung zu einem Sachverhalt zu erhalten. Ein eventueller Zeitvorsprung der Exekutive, den diese für sich nutzen kann, wird dadurch vermindert. Die Auskunftserteilung der Landesregierung in den Ausschüssen hatte in der Geschäftsordnung von 1973 einen eigenen Paragraphen (§ 23). Nun wurde die Regelung wörtlich unverändert als Absatz 2 in § 91 GOHLT („Ablauf der Sitzungen“) eingefügt. Dies stellt zwar keine wesentliche Veränderung dar, hätte aber einen besseren psychologischen Effekt haben können, wenn man bei einem eigenen Paragraphen geblieben wäre. Dadurch untermauert der Landtag seinen Auskunftsanspruch auch optisch. Im Zusammenhang mit den Ausschüssen ist auch zu erwähnen, daß der Landtag einen eigenständigen Europa-Ausschuß eingesetzt hat (vgl. § 50 Abs. 1 GOHLT). Hierdurch wird der wichtige Bereich der Europapolitik aufgewertet und die Landesregierung kann immer weniger der parlamentarischen Diskussion und Kontrolle entgehen. Die Benachteiligungen der Landesparlamente im Prozeß der europäischen Einigung gegenüber den Landesregierungen ist damit zwar nicht weniger geworden, doch besteht immerhin ein Ort der Bündelung europapolitischer Interessen des Landtags. Auch hier unterliegt die Exekutive der Pflicht, den Landtag bei der Ausübung seiner Kontrollfunktion zu unterstützen.

Die Beantwortungsfrist der Großen Anfragen wurde von 2 auf 3 Monate verlängert, die der Kleinen Anfrage von 4 auf 6 Wochen. Dies geschah aus pragmatischen Gründen, da sich die früheren Fristen als zu kurz erwiesen. Von seiten der Opposition wurde in der Debatte zur neuen Geschäftsordnung die Landesregierung ermahnt, trotz dieser Neuregelung die Fristen einzuhalten und falls dies nicht möglich ist, darüber rechtzeitig zu informieren (vgl. PIPr 13/81, 4748). Die Sanktionsmöglichkeit der Fragesteller, die Große Anfrage auf die

Tagesordnung der nächsten Plenarsitzungswoche zu setzen, blieb unberührt. Neu in die Geschäftsordnung aufgenommen wurde auch das Auskunftersuchen in § 36 GOHLT. Dies ist als Minderheitenrecht eine deutliche Verbesserung der Stellung der Abgeordneten. Außerdem ist diese Fragemöglichkeit wesentlich unbürokratischer als die Kleine Anfrage, da die Antwort der Landesregierung direkt an die/den Abgeordnete/r geht und nicht - wie sonst andere Drucksachen - ca. 800-1000 mal gedruckt und an andere Behörden und sonstige Institutionen verteilt wird. Das Auskunftersuchen sollte die Papierflut bei den Kleinen Anfragen eindämmen und trotzdem dem einzelnen Abgeordneten eine geschäftsordnungsmäßige Möglichkeit geben, Informationen von speziellem, örtlichem Interesse zu erhalten. Ein weiteres Minderheitenrecht stellt die Einführung des Dringlichen Berichtsanspruchs (§ 90 Abs. 4 GOHLT) dar. Dies ist ein zusätzliches Instrument, um von der Landesregierung im Ausschuß unmittelbare Informationen über ein konkretes Anliegen zu erhalten.

Vollkommen neu ist auch die Möglichkeit, Entschließungsanträge zu stellen. Nach § 30 GOHLT stellen sie eine Art 'Resolution' des Landtags dar. Hier kann Stellung zum Handeln der Landesregierung genommen und damit wieder ein Stück Kontrolle ausgeübt werden. Ein Minderheitenrecht stellt zudem folgende Regelung dar. Die Diskussion und Abstimmung über den Entschließungsantrag kann nicht gegen den Willen der Antragsteller in einen Ausschuß überwiesen werden, sondern muß sofort in der Plenarsitzung öffentlich beraten und abgestimmt werden. Dadurch wird die Landesregierung sofort mit der Entschließung konfrontiert. Durch die Einführung der Enquete-Kommission (§ 55 GOHLT) ist ein wesentlicher Schritt getan, dem Parlament weitere von der Landesregierung unabhängige Informationsquellen zu erschließen.

Im Rahmen der Tätigkeit des Petitionsausschusses ist in der neuen Geschäftsordnung eine wesentlich klarere Regelung zu den Auskunftsansprüchen gegenüber der Landesregierung getroffen worden (vgl. § 100 GOHLT). Diese Ansprüche sind zwar nicht verpflichtend, doch wird eine konkrete Aufzählung der für den aufzuklärenden Sachverhalt einer Petition notwendigen Maßnahmen in der Geschäftsordnung eine gewisse Bindungskraft entwickeln. Die Abgeordneten müssen sich außerdem nicht jedesmal rechtfertigen, wenn sie z. B. Einblick in eine Akte bekommen möchten. Über allem 'schwebt' jedoch das grundgesetzlich geschützte Gut in einem demokratischen Rechtsstaat, sich einzeln oder zusammen mit

anderen schriftlich mit Anträgen oder Beschwerden an die zuständigen Stellen oder an die Volksvertretung wenden zu können (Art. 17 GG).

Als Resümee der Informations- und Kontrollmöglichkeiten des Landtags gegenüber der Landesregierung läßt sich feststellen, daß der Landtag im Rahmen einer neuen Geschäftsordnung durchaus effizientere Strukturen geschaffen hat. Dies erscheint allerdings nicht ausreichend, die Informationsasymmetrien wesentlich zu vermindern. Der entscheidende Punkt ist die beschränkte Wirkung von Geschäftsordnungen.

5.2 Drucksachenauswertung

Eine andere Möglichkeit herauszufinden, inwieweit die Abgeordneten ihr parlamentarisches Instrumentarium nutzen, um auf Informationsdefizite aufmerksam zu machen und die Landesregierung konkret zu Maßnahmen aufzufordern, ist die Auswertung der Drucksachen. Hierfür wurden systematisch seit der 7. Wahlperiode die Sach- und Sprechregister nach folgenden Stichworten untersucht: Abgeordnete, Anfragen, Fragerecht des Parlaments, Information (Datenverarbeitung), Kontrolle, Landesregierung, Landtag, Landtagskompetenz, Mandat, Minister/Ministerien, Parlament, Parlamentarische Kontrolle. Die verschiedenen Initiativen spiegeln oft aktuelle Themen wieder, die gerade auf Bundes- oder Landesebene diskutiert werden und wirken eher als Reaktion auf die zuerst in den Medien oder in anderen Gremien wahrgenommenen Probleme. Dies beklagt auch die SPD-Abgeordnete *Winterstein* in einer Debatte über die künftige Rolle des Landtags an der Grenze zur Jahrhundertwende (PIPr 14/51, 2978f.):

Hier geht es nicht nur um die Frage, mit welchen Instrumenten das Land regiert und verwaltet wird, es geht vielmehr um die zeitgerechte Handhabung des demokratischen Parlamentarismus, ... Die Rolle der Legislative als erste Gewalt tritt in ihrer Bedeutung hinter die Exekutive zurück. ... Aber wir müssen dafür sorgen, daß wir als Parlament die Themen aktuell behandeln und nicht wie Schlachtenbummler zunächst nur zusehen und nachher Meinungen zu Protokoll geben.

Von der 7. bis zur 12. Wahlperiode sind nur wenige Drucksachen vorhanden, die explizit Informationsdefizite ansprechen und daraus konkrete Rechte fordern. Obwohl die Problematik bereits seit den 70er Jahren diskutiert wird, scheint der Landtag erst ab der 13. und in der aktuellen 14. Wahlperiode entsprechend zu reagieren. Ein Grund dafür ist sicherlich auch, daß mit der deutschen Vereinigung und im Bereich der Europäischen Union

mit den Maastrichter Verträgen seit Beginn der 90er Jahre einschneidende Ereignisse stattgefunden haben, die den Landtagen die Brisanz der Situation mit noch nie zuvor dagewesener Klarheit deutlich gemacht haben. Es lassen sich im wesentlichen die 3 Bereiche 'Allgemeine Initiativen', 'Kooperativer Föderalismus' und 'Beteiligung an staatsleitenden Entscheidungen' unterscheiden, zu denen sich die Initiativen zuordnen lassen. Sie wurden in früheren Wahlperioden überwiegend von der Opposition gestellt. Die Initiativen zum Thema Parlamentsreform und Reform des Grundgesetzes im Rahmen der Gemeinsamen Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat sind zwischen Regierungsfraktionen und Opposition ausgewogen.

5.2.1 Allgemeine Initiativen

Initiativen die ein konkretes Informationsbegehren als Hintergrund besitzen, konnten nur wenige gefunden werden. Hierbei muß berücksichtigt werden, daß die parlamentarischen Ausschüsse der eigentliche Ort des Informationsaustauschs zwischen Parlament und Ministerialbürokratie sind. Die vom Plenum in die Ausschüsse überwiesenen Gesetzentwürfe, Anträge und die Berichte der Landesregierung in den Ausschüssen werden dort unter Anwesenheit des Ministers, des Staatssekretärs und der Beamten aus den jeweiligen Ministerien besprochen. Bereits die Einladungen zu einer Ausschußsitzung sind nach § 90 Abs. 1 GOHLT der Landesregierung mitzuteilen. So ist ein direkter Informationsfluß für die Abgeordneten gewährleistet. Der Ausschuß kann nach § 91 Abs. 2 GOHLT alle erforderlichen Auskünfte und Unterlagen von der Landesregierung verlangen, die er zur Beratung der ihm überwiesenen Tagesordnungspunkte benötigt.

In der 7. Wahlperiode stellte die SPD-Fraktion einen Antrag zur Information des Landtags über die finanziellen Auswirkungen von Gesetzentwürfen, Verordnungen und Erlassen der Landesregierung (vgl. Drs. 7/1639). Eine Information über die Beteiligung des Landes Hessen an überregionalen Gremien verlangte eine Kleine Anfrage eines Abgeordneten der CDU-Fraktion (vgl. Drs. 9/6422). Die Beantwortungspraxis bei parlamentarischen Anfragen durch die Landesregierung ist sehr gut geeignet, der Opposition die Gelegenheit zu geben, die (angebliche) Untätigkeit der jeweiligen Regierung zu demonstrieren und sie zu kontrollieren. Dieses Ziel verfolgte eine Kleine Anfrage eines SPD-Abgeordneten in der 12. Wahlperiode (vgl. Drs. 12/1465) und eine Kleine Anfrage eines CDU-Abgeordneten in der 13. Wahlperiode (vgl. Drs. 13/4098). Beide Antragsteller befanden sich zu der Zeit in der

Opposition und zählten eine lange Reihe von parlamentarischen Anfragen auf, die ihrer Meinung nach nicht innerhalb der erforderlichen Frist beantwortet wurden.

5.2.2 Initiativen zum kooperativen Föderalismus

Die genannten Initiativen dienen der Kontrollfunktion des Parlaments, sind jedoch wenig geeignet, konkrete Maßnahmen zur Verbesserung der Informationsrechte gegenüber der Landesregierung zu erreichen. Im Rahmen der Problematik des kooperativen Föderalismus sind Anträge aus der 8., 9. und aus der 11. Wahlperiode zu nennen - alle wurden von der Opposition eingebracht. Zur „Verhinderung der Ausschaltung der Landesparlamente von wesentlichen politischen Entscheidungsprozessen durch Fachministerkonferenzen“ (Drs. 8/6215) sollte die Landesregierung einen laufenden Einblick in die Unterlagen der Fachministerkonferenzen gewähren und innerhalb einer bestimmten Frist dem Landtag Vorschläge machen, wie dies zu erreichen ist. Mit klaren Worten beklagen die Antragsteller die schon entstandenen Grauzonen zwischen Legislative und Exekutive. Zu oft würden die Landtage vor vollendete Tatsachen gestellt, wenn die Fachministerkonferenzen ihre Beschlüsse faßten. Der Hauptausschuß, dem dieser Antrag überwiesen wurde, entschied mit der Mehrheit der Regierungsfractionen, daß nur die Fristsetzung im Antrag bestehen bleibt. Die allzu deutlichen Worte gegenüber der Landesregierung im ursprünglichen Antrag scheute man. Dennoch wurde erreicht, daß die Landesregierung den Landtag halbjährlich über die in der Ministerpräsidentenkonferenz oder in den Fachministerkonferenzen behandelten Vorhaben, die zum Abschluß von Staatsverträgen führen sollen, unterrichtet. Dies ergab sich aus einem Schriftwechsel zwischen dem Ministerpräsidenten und dem Landtagspräsidenten vom 31. Oktober bzw. 21. Dezember 1978. Allerdings wollte die Landesregierung zunächst die Informationen über die Fachministerkonferenzen nur auf gezielte Anfrage und im Einzelfall dem Landtag geben (vgl. Möller 1990, 23).

Im Rahmen einer Antwort in der 9. Wahlperiode (vgl. Drs. 9/5854) auf eine Große Anfrage der CDU-Fraktion zum Bund-Länder-Verhältnis und zu anderen verfassungspolitischen Fragen (vgl. Drs. 9/4964) äußerte sich die Landesregierung ebenfalls zum kooperativen Föderalismus. Sie ist grundsätzlich der Auffassung, daß die Kooperation sowohl zwischen den Ländern als auch zwischen Bund und Ländern sich im Rahmen der verfassungsmäßigen Grenzen hält. Es bestünde ein aus der Staatsqualität von Bund und den einzelnen Ländern abgeleitetes Recht zur Kooperation. Jedoch sollte sich die Kooperation auf solche Aufgaben beschränken, die eine länderübergreifende Wahrnehmung nötig erscheinen lassen. An dieser Haltung scheint sich nichts grundsätzliches geändert zu haben, denn ein weiterer Anlauf des

Parlaments erfolgte 1984 in der 11. Wahlperiode. Wiederum ein Antrag der Opposition verlangte zur Stärkung der Landtagskompetenzen im kooperativen Föderalismus (vgl. Drs. 11/903), Absprachen des Landtagspräsidenten mit der Landesregierung zur Unterrichtung des Landtags in den folgenden Bereichen: Staatsverträge und Verwaltungsabkommen, Bundesratsangelegenheiten, Konferenzen der Ministerpräsidenten und Fachminister. Es ging im wesentlichen um eine rechtzeitige- also vor Abschluß von Verträgen und Entscheidungen - Unterrichtung über die Gegenstände und den Stand von Beratungen; über die unterschiedlichen Interessen der jeweiligen Akteure; über die grundsätzliche Haltung und über beabsichtigte Handlungen der Landesregierung. Außerdem wurde hier zum ersten Mal angeregt, ein Verfahren zur Unterrichtung des Parlaments in der Geschäftsordnung des Landtags festzulegen. Doch dieser Antrag wurde nicht innerhalb der Wahlperiode zum Abschluß gebracht und mit deren Ablauf galt er nach § 95 Abs. 1 GOHLT von 1973 (vgl. Hessischer Landtag Volkshandbuch 1992, 102) als erledigt. Nur der letzte Punkt, die Bitte an die Landesregierung, auf eine Grundgesetzänderung des Art. 80 GG zur Verhinderung weiterer Aushöhlungen von Gesetzgebungskompetenzen der Landesparlamente hinzuwirken, fand durch die Grundgesetzänderungen im Rahmen der deutschen Vereinigung zu später Realisierung.

5.2.3 Initiativen zur Beteiligung an staatsleitenden Entscheidungen

Auch die Beteiligung an staatsleitenden Entscheidungen war das Ziel der bereits o.g. CDU-Initiative zum Bund-Länder-Verhältnis in der 9. Wahlperiode (vgl. Drs. 9/4964). Sie forderte eine Stellungnahme der Landesregierung zur Entwicklung der bundesstaatlichen Ordnung in der Bundesrepublik sowie ein Stellungnahme zu verfassungspolitischen Fragen, die sich aus einem Schlußbericht der damaligen Enquete-Kommission „Verfassungsreform“ des Deutschen Bundestages ergaben. Außerdem wurden in dieser Drucksache Fragen zur Unterrichtungspraxis des Landtags durch die Landesregierung gestellt. In ihrer Antwort (vgl. Drs. 9/5854) hat die Landesregierung die Entwicklungen zwar bedauert, grundsätzliche Initiativen wurden jedoch nicht für nötig erachtet (vgl. Möller 1990, 24). Außerdem wurde nach der Auffassung der Landesregierung zum Abbau der Mischfinanzierung und der Gemeinschaftsaufgaben gefragt.

Zur Unterrichtungspraxis der Landesregierung über Vorhaben und Beschlüsse der Ministerpräsidenten- und Fachministerkonferenzen im Bezug auf die Entscheidungskompetenzen des Landtags gab die Landesregierung an, daß eine

halbjährliche Unterrichtung über diese Konferenzen seit 1978 bestehe. Sie ist weiter der Ansicht, daß das so praktizierte Verfahren eine rechtzeitige Information des Landtags sichere und es keiner weiteren Initiativen benötige. Die Landesregierung fühlt sich in ihrer Auffassung bestätigt, da der Landtagspräsident seither keine neuen Informationswünsche geäußert hätte. Aber auch der erneute Versuch in der 11. WP blieb mit deren Ablauf ergebnislos, es kam zu keiner weiteren Behandlung im Plenum oder im Ältestenrat (siehe oben).

Die Landesregierung sieht in ihrer Antwort keine Notwendigkeit, den Landtag in den Gesetzgebungsprozeß des Bundes bei Vorlagen des Bundestages, beim Abschluß völkerrechtlicher Verträge durch den Bund im Bereich der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz der Länder oder bei der Übertragung von Hoheitsrechten der Länder durch den Bund auf zwischenstaatliche Einrichtungen miteinzubeziehen (vgl. Drs. 9/5854). Daraus läßt sich schließen, daß der Landtag nur dann eine Aussicht auf Verbesserung der Informationssituation hat, wenn er sich immer wieder laut zu Wort meldet.

Die Landesregierung ist weiter der Meinung, daß eine Verbesserung der Informationssituation sich außerdem am hessischen Verfassungsrecht orientieren müßte und daß „einer umfassenderen Unterrichtung des Landtags über die Verhandlungen und Beschlüsse der Ministerpräsidentenkonferenz und Fachministerkonferenzen „... der Grundsatz der Gewaltenteilung [entgegensteht]“ (Drs 9/5854, 12f.). Der Interessenkonflikt zwischen beiden Institutionen wird anhand der verfassungsrechtlichen Argumentation der Landesregierung sehr deutlich. Sie ist nicht bereit, weitergehende Informationen dem Landtag zugänglich zu machen, da sie ihre Überlegungen dann nicht nur der eigenen Regierungsfraktion, sondern auch der Opposition preisgeben müßte. Sie befürchtet, dadurch an Handlungsfreiheit einzubüßen und sich weiteren Forderungen ergeben zu müssen. Durch die bisherige Unterrichtungspraxis entscheidet sie darüber, welche Informationen in diesem Bereich das Parlament erhält bzw. welche nicht. Ein anderes Argument betrifft die Koordinationsprobleme der Ministerpräsidenten- und Fachministerkonferenzen. Sie würden durch eine erweiterte Unterrichtung des Landtags erschwert werden. Erneut ist deutlich die Angst der Landesregierung zu erkennen, der Landtag könnte die ohnehin fragilen Kompromisse zwischen den Exekutiven erheblich stören bzw. ganz zu Fall bringen.

Ob der Landtag bei weitergehenden Informationsbegehren gegen die Grenzen der Informations- und Antwortpflicht aufgrund des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung und dem Gewaltenteilungsgrundsatz verstößt, ist rechtlich umstritten und daher eine Frage für den Hessischen Staatsgerichtshof. Die Landesregierung ist bis heute nicht von ihrer Argumentation abgerückt (vgl. PIPr 14/51, 2987ff.). Aus gutem Grund, denn sie kann nicht daran interessiert sein, Einflusssphären freiwillig aufzugeben. Sie maximiert hier ihren eigenen Nutzen. Dies sind die klassischen Agencyprobleme `hidden information` und `hidden action`. Solange die Landesregierung die tatsächlichen Informationen über ihre Handlungsabsichten in den jeweiligen Konferenzen für sich behält, kann der Landtag nicht ersehen, ob die dort gefällten Entscheidungen wirklich diejenigen sind, die seinen Interessen am nächsten kommen. Die Landesregierung kann dagegen ihre eigenen Interessen so weit wie möglich verfolgen und entzieht sich damit der Kontrolle. Als eine mögliche Reaktion auf diesen Zustand machte die Konferenz der Landtagspräsidentinnen und -präsidenten 1992 den Vorschlag einer Ergänzung der jeweiligen Landesverfassungen und als dessen Ausfluß die Verabschiedung eines konkreten „Parlamentsinformationsgesetzes“ (vgl. Z Parl 4/1992, 573ff.). Eine Vorreiterrolle diesbezüglich nimmt die neue (1992) Verfassung von Schleswig-Holstein ein, die nach der Barschel-Affäre reformiert wurde. Sie und weitere 4 Landesverfassungen (Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Brandenburg, Sachsen-Anhalt) haben Regelungen, die die jeweiligen Landesregierungen dazu verpflichten, von sich aus unaufgefordert über bestimmte Aktivitäten zu informieren. Es wird als eine „Art Bringschuld der Regierung“ bezeichnet, die das Parlament ohne dessen eigenes Zutun informieren muß (vgl. Hölscheidt 1993, 596). Nach Art. 22 Abs. 1 und 2 SchlHVer. muß die Regierung den Landtag über

- die Vorbereitung von Gesetzen,
- Grundsatzfragen der Landesplanung, der Standortplanung und Durchführung von Großvorhaben,
- die Vorbereitung von Verordnungen und Verwaltungsvorschriften,
- die Mitwirkung im Bundesrat,
- die Zusammenarbeit mit dem Bund, den Ländern, anderen Staaten, den Europäischen Gemeinschaften und deren Organen frühzeitig und vollständig unterrichten, soweit es um Gegenstände von grundsätzlicher Bedeutung geht (vgl. Hölscheidt 1993, 596).

Hessen ist in dieser Richtung bis heute noch nicht aktiv geworden. Das Dilemma liegt zum einen darin, daß dies eine Verfassungsänderung erfordern würde, für die ein Volksentscheid nötig ist (Art. 123 Abs. 2 HV). Die Hessische Verfassung zeigt sich hier sehr basisdemokratisch. Dies hat jedoch den Nachteil, daß selbst wenn sich der Landtag einig wäre, mit der nötigen Mehrheit von mehr als der gesetzlichen Zahl seiner Mitglieder eine Verfassungsänderung vorzunehmen, noch immer das Risiko bestünde, daß im Ergebnis des Volksentscheids die Änderung durch das Volk abgelehnt wird. Dies war z.B. bei der letzten Landtagswahl am 19.02.1995 der Fall, die über eine Herabsetzung des Wählbarkeitsalters abstimmen ließ. Der lange vorbereitete und in der Zielsetzung von allen Parteien für sinnvoll erachtete Volksentscheid scheiterte kläglich. Hinzu kommt, daß solche Volksbefragungen nur eine Chance auf ausreichende Teilnahme haben, wenn sie gleichzeitig mit Wahlen durchgeführt werden, da für solche Themen nur sehr schwer das Interesse der Öffentlichkeit zu wecken ist.⁹⁰ Zum anderen können die Fraktionen keine gemeinsame Meinung in diesem Punkt finden und scheuen vor dem Risiko, der Hessische Staatsgerichtshof könnte aufgrund einer Klage z.B. seitens der Landesregierung die Verfassungswidrigkeit eines Parlamentsinformationsgesetzes feststellen. Hier wird deutlich, daß der Landtag nicht in der Lage ist, seine Kräfte zu bündeln und wirkliche Schritte zu wagen, dem vielbeklagten Informationsungleichgewicht etwas entgegenzusetzen. Die Gründe dafür liegen zum einen beim Landtag selbst, zum anderen aber auch in der Ausgestaltung der Verfassung, die die hohe Hürde des Volksentscheids aufstellt. Obwohl der Trend eindeutig zu einer verfassungsrechtlichen Regelung der Informationspflichten geht⁹¹ und alle deutschen Parlamente im Prinzip die Möglichkeit dazu hätten, wird dieses entscheidende Recht sehr verschieden genutzt (vgl. Hölscheidt 1993, 596ff.). Die „Nicht- Nutzung“ des Hessischen Landtags läßt nur den Schluß zu, daß aufgrund parteipolitischer Taktiken und verfassungsrechtlicher Scheu entweder überhaupt kein Interesse besteht oder man sich schlicht gegenüber der Exekutive nicht ausreichend durchsetzen kann.

Einen neuen Anlauf zu mehr Information und Mitsprache versuchte das Parlament, als nach der deutschen Einheit aufgrund des Einigungsvertrages das Grundgesetz reformiert werden mußte. Sowohl Opposition als auch Regierung bemühten sich um eine Beteiligung an der

⁹⁰ Deshalb hat die Hessische Verfassung noch die Todesstrafe (Art. 21 Abs. 1 HV). Man fürchtet schlichtweg, daß bei einem Volksentscheid über ihre Abschaffung die Mehrheit der Hessen sich dagegen aussprechen könnten.

⁹¹ Auch das Grundgesetz wurde in dieser Hinsicht reformiert. Der novellierte Art. 23 Abs. 2 und 3 GG läßt zum ersten Mal die Rechte des Bundestages gegenüber der Bundesregierung ausdrücklich in der Verfassung regeln (vgl. Hölscheidt 1993, 596).

Zusammensetzung der Gemeinsamen Verfassungskommission aus Bundestag und Bundesrat (vgl. Drs. 13/437; Drs. 13/467), die Vorschläge zur Verfassungsreform machen sollte. Doch die Landtage waren hier nicht vertreten (vgl. Reitzmann 1997, 272). In Hessen bildete sich unter dem Vorsitz der damaligen Justizministerin 1991 der sog. „Hessische Verfassungsbeirat“, der die Arbeit der hessischen Landesregierung bei der Grundgesetzreform unterstützen sollte. Beteiligt waren verschiedene Sachverständige für Verfassungsfragen, für die Landesregierung die Justizministerin und ihr Staatssekretär, die Bevollmächtigte des Landes Hessen beim Bund, für den Landtag der Landtagspräsident und der Direktor beim Hessischen Landtag sowie die damals im Parlament vertretenen 4 Fraktionen (SPD, CDU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP). Damit hatte der Landtag direkten Zugang zu den Beratungen um die Haltung der Hessischen Landesregierung zu den verschiedenen Punkten der Verfassungsreform. Zusätzlich veranstaltete der Landtag im Oktober 1991 ein „Symposium Verfassungsreform“, das 2 Tage lang allen Beteiligten des Beirats zusammen mit der Öffentlichkeit die Gelegenheit zu weiteren Diskussionen gab (vgl. Hessischer Landtag 1991). Doch das Interesse der Abgeordneten war - wie Landtagspräsident Karl Starzacher (SPD) selbst in einer Begrüßungsrede offen zugab - nicht sehr groß:

Es geht um Statusfragen eines Landesparlaments. Es geht um die Frage des parlamentarischen Selbstverständnisses. Man wird sich eines Tages fragen müssen, ob sich der Aufwand solcher Landesparlamente, ..., überhaupt noch rechtfertigen läßt, wenn keinerlei Kompetenzen mehr da sind... Ich bedaure außerordentlich, daß die Abgeordneten des Hessischen Landtags sich so wenig von dieser Diskussion, die ja der Hessische Landtag gemeinsam mit der Landesregierung durchführt, angesprochen und aufgefordert fühlen (Hessischer Landtag 1991, 117f.).

Die Richterin am Bundesverfassungsgericht Helga Seibert machte auch in ihrem Beitrag deutlich, daß es nicht ausreicht, die Gesetzgebungskompetenzen der Länder zu stärken, sondern daß auch die Landtage selbst aktiver von ihren verbliebenen Kompetenzen Gebrauch machen müssen. Dies sei bisher eher zögerlich geschehen (vgl. Hessischer Landtag 1991, 121). Vor diesem Hintergrund erscheinen die weiteren Initiativen eher als Pflichtübungen kurz aufgeschreckter Parlamentarier, die ihre Möglichkeiten zur Einflußnahme - so gering sie auch sein mögen - trotz allem zu wenig nutzen und anschließend das Ergebnis beklagen. Ein Antrag der CDU-Fraktion (vgl. Drs. 13/1452) fordert die Landesregierung u.a. auf, sich in der Verfassungskommission für die Neuregelung des Bund-Länder-Verhältnisses einzusetzen. Der Antrag wurde im zuständigen Hauptausschuß mit den Stimmen der Regierungsmehrheit abgelehnt und als

Beschlußempfehlung an das Plenum weitergegeben (vgl. Drs. 13/1867). Ein dringlicher Antrag der Regierungsfractionen forderte danach ein Mitentscheidungsrecht der Landesparlamente über zukünftige Verlagerungen von Ländergesetzgebungskompetenzen (vgl. Drs. 13/2833). Doch der Landtag blieb ziemlich einflußlos und musste sich mit Appellen an die Landesregierung begnügen. 2 Jahre später (1994) bedauern dann die Regierungsfractionen in einem Antrag (vgl. Drs. 13/6311), daß es nicht gelungen sei, „die von der Gemeinsamen Verfassungskommission nach langen und intensiven Verhandlungen beschlossenen Empfehlungen zur Änderung des Grundgesetzes unverändert umzusetzen“ (Drs. 13/6311).

Die 14. Wahlperiode ist durch den europäischen Einigungsprozeß und die damit verbundenen Gefahren eines weiteren Einflußverlustes der Landesparlamente gekennzeichnet. Als wesentliche Reaktion des Hessischen Landtags ist die Einrichtung eines eigenständigen Europa-Ausschusses zu nennen. Die Wichtigkeit dieses Themas zeigt sich auch sehr deutlich in einem Antrag aller Fractionen vom November 1995, der die Beteiligung in Angelegenheiten der Europäischen Union fordert (vgl. Drs. 14/785). Die Landesregierung soll eine unverzügliche Zuleitung aller Informationen im Rahmen der Zusammenarbeit von Bund und Ländern im Bezug auf Europa sicherstellen und im zuständigen Ausschuß über beabsichtigte Änderungen der Verträge, die die Zuständigkeiten der Länder betreffen, berichten. Außerdem soll auch über Verstöße gegen das Subsidiaritätsprinzip berichtet werden. Die Landesregierung soll über ihre Schwerpunkte der europapolitischen Aktivitäten dem Landtag einen schriftlichen Bericht übergeben. Der Landtag fordert die Landesregierung zusätzlich auf, seine Stellungnahmen zu Vorhaben der Europäischen Union bei ihrer Meinungsbildung zu berücksichtigen. Dies ist ein deutliches Zeichen des Landtags, daß er nicht willens ist, sich den Entwicklungen zu ergeben. Es gibt zwar seit der 13. Wahlperiode eine Berichterstattung über europäische Themen im Hauptausschuß, doch nun ist ein selbständiger Ausschuß dafür zuständig, der sich viel ausführlicher damit befassen kann.

Die Regierungskonferenzen 1996 und 1997 zur Revision des Maastrichter Vertrages eröffneten neue Chancen für die Landtage. Eine rechtzeitige Information und die Berücksichtigung der Positionen des Landtags sowie eine Beteiligung in Angelegenheiten die die Länder berühren, fordert daher aus diesem Anlaß zum wiederholten Male ein Antrag der Fractionen der CDU und der FDP (vgl. Drs. 14/2849). Die Mitglieder der Gremien, die

das Land Hessen ab 1998 auf europäischer Ebene vertreten werden (Ausschuß der Regionen, Kongreß der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften Europas beim Europarat oder die Versammlung der Regionen Europas) sollen in Abstimmung mit der Landesregierung vom Landtag gewählt werden. Der Antrag sowie ein weiterer Dringlicher Antrag der Regierungsfractionen zur Regierungskonferenz in Amsterdam zur Revision des Maastrichtvertrages (vgl. Drs. 14/2868) wurde in der Plenarsitzung vom 13. Mai 1997 dem Europa-Ausschuß überwiesen, wo er noch beraten wird. Die Plenardiskussion befaßte sich allerdings fast ausschließlich mit der dazugehörigen Regierungserklärung des Ministers der Justiz und für Europaangelegenheiten. Die aktuelle bundespolitische Diskussion über Stabilitätskriterien und die Einführung der Wirtschafts- und Währungsunion, die Ängste in der Bevölkerung gegenüber dem Euro und die stärkere Verankerung der Subsidiarität standen im Mittelpunkt aller Redebeiträge (vgl. PIPr 14/67, 3945ff.). Doch die stärkere Beteiligung des Landtags an den Aktivitäten der Landesregierung in der Europapolitik scheint nur wenig das Interesse des Parlaments und gar nicht das Interesse der Regierungsfraction zu berühren. Die Opposition macht noch einmal darauf aufmerksam, daß z.Zt. sechs Delegierte das Bundesland Hessen in drei europäischen Gremien vertreten. Es handelt sich um 3 Minister und 3 Staatssekretäre. Die Zurufe eines Vertreters der Regierungsfraction zeigt deutlich das, wenn es darauf ankommt, man nicht als Vertreter der Interessen des ganzen Parlaments gegenüber der Exekutive auftritt, sondern strikt nach der Funktionslogik des parlamentarischen Systems handelt.

Abg. Müller (Bündnis 90/DIE GRÜNEN):

Wir haben den besten Vertreter den wir uns nur wünschen können! ... Der beste Mann am richtigen Ort ist unser Ziel!... (PIPr 14/67, 3950). Im Verlauf der weiteren Aussprache ist man sich zwar einig, daß das Subsidiaritätsprinzip viel stärker im revidierten Vertrag verankert werden muß, als dies bisher der Fall ist. Doch daß künftig die demokratisch gewählten Vertreter der Exekutive auf europäischer Ebene gezielter ´auf die Finger schauen`, wird kaum diskutiert.

So muß auch die erst seit kurzer Zeit eingesetzte Enquete-Kommission „Künftige Aufgaben des Hessischen Landtags an der Wende zum 21. Jahrhundert“ (vgl. Drs. 14/2483; PIPr 14/53, 3115), erst noch zeigen, ob sie vor allem in den Bereichen „Kontroll-, Informations- und Beteiligungsrechte des gesamten Landtags“ sowie „Gestaltung des Kontrollrechts angesichts geänderten Haushaltsrechts und Verwaltungshandelns“ wirkliche Veränderungen

herbeiführen kann. Sie soll sich im wesentlichen mit folgenden Punkten befassen und in ihrem Abschlußbericht bis Ende 1998 dem Plenum Vorschläge erarbeiten:

- Aufarbeitung der verfassungspolitischen Realität des Hessischen Landtags angesichts der Veränderungen der Aufgaben auf bundesstaatlicher und europäischer Ebene;
- Untersuchung der Veränderungen der Steuerungsmöglichkeiten staatlichen Handelns, sowie der Veränderungen der Kompetenzen des Landtags durch den kooperativen Föderalismus;
- Empfehlungen zur Gestaltung der Rechte des Parlaments (insbesondere der Kontrollrechte im Bereich des Haushaltswesens);
- Empfehlungen für eine effektivere Wahrnehmung der Aufgaben von Abgeordneten (insbesondere wie die Kontrollfunktion gegenüber der Regierung und Verwaltung gestärkt und die Rechte der Opposition verbessert werden können; wie die Informations- und Beteiligungsrechte des Landtags ausgebaut und die Frage-, Auskunfts- und Akteneinsichtsrechte des Parlaments verstärkt werden können).

Die Aussprache dazu im Parlament war zuvor eher von gegenseitigen Schuldzuweisungen und Geschäftsordnungsdebatten beherrscht. Doch auch die Abgeordneten haben ihre Zweifel, wie aus den Redeausschnitten zu ersehen ist.

Abg. Lortz (CDU):

Erwarten wir nicht zu viel von den Ergebnissen, die am Ende der Arbeit stehen, aber auch nicht zu wenig. Es wird entscheidend darauf ankommen, daß die Beratungen, ... - losgelöst von parteipolitischen Festschreibungen geführt werden, sonst könnte man sich in der Tat den ganzen Aufwand sparen (PIPr 14/51, 2985).

Abg. Burghardt (Bündnis 90/DIE GRÜNEN):

Der Landtag darf auch nicht zu einer Selbstbeschäftigungsveranstaltung verkommen. ...Ich denke, wir alle haben ein Stück Selbstkritik zu üben und sollten uns wirklich damit auseinandersetzen, was originäre Aufgabe des Landtags ist. Wir sollten nicht versuchen, in kleinkariertem Parteiengezänk die Verantwortung vom einen auf den anderen überzuleiten (PIPr 14/51, 2987f.).

Für die Landesregierung äußerte sich der Ministerpräsident zur Stellung der Regierung im Verhältnis zum Parlament und zur Stellung des Landtags im allgemeinen. Er bekennt sich zum parlamentarischen Regierungssystem und sieht im Parlament das politische Gestaltungszentrum in Hessen. Deshalb habe es auch das „schärfste Schwert“ (PIPr 14/51,

2987) zur Kontrolle der Regierung inne: die Möglichkeit der Abwahl. Doch grundsätzlich ist eine veränderte Haltung der Landesregierung zu mehr Kontrolle und Information des Landtags über die Ministerpräsidenten- und Fachministerkompetenzen oder über Europa nicht zu erkennen. Die Landesregierung beansprucht die alleinige Vertretung des Landes im Bundesrat. Prinzipiell ist der Ministerpräsident der Auffassung, daß eine Rückübertragung von Kompetenzen aus der Mischfinanzierung und von Gemeinschaftsaufgaben zwar wünschenswert sei, die Landtage sich aber auch darüber im klaren sein müßten, ob sie dies tatsächlich wollten. Der Drang zur bundeseinheitlichen Regelung sei nach wie vor sehr groß und „man könnte mit Recht die Frage stellen, ob es richtig ist, daß da wo das Bedürfnis nach Bundeseinheitlichkeit besteht, die Länder die alleinige Kompetenz haben sollen“ (PIPr 14/51, 2988). Gleichzeitig denkt er aber auch, daß die Stellung der Landtage durch eigene Kompetenzen der Länder wieder gestärkt werden könnte. Daraus läßt sich schließen, daß auf Seiten des Principals eigentlich wenig Anreiz besteht, die bestehenden Verhältnisse zu ändern.

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß aufgrund der Drucksachenauswertung der Landtag immer zu spät und nur punktuell reagiert hat. Seit Jahrzehnten werden immer wieder die gleichen Forderungen erhoben, ohne das sich viel verändert. Wenn Möglichkeiten der Einflußnahme da sind, wie z.B. im Rahmen der Diskussion zur Reform des Grundgesetzes oder der Umsetzung einer Verfassungsänderung zum Informationsrecht des Parlaments, dann wird zuwenig Druck auf die Landesregierung ausgeübt. Es entsteht der Eindruck, daß der Landtag eigentlich ganz froh ist, wenn die Landesregierung an vorderster Front Politik macht. Ein Grund hierfür ist sicherlich auch die Funktionslogik des parlamentarischen Regierungssystems. Die Opposition fordert etwas konsequenter als die Regierungsfractionen eine Stärkung der Parlamentsrechte. Doch sie hat aufgrund ihrer Minderheitenstellung wenig Möglichkeiten, mehr als verbale Appelle oder schriftliche Initiativen an die Landesregierung zu richten. Die Regierungsfractionen zeigen wenig Interesse, die Informationsstränge von denen sie profitieren, mit der Opposition zu teilen. Die Landesregierung zieht sich immer auf verfassungsrechtliche Argumente zurück und fühlt sich nach wie vor als „erste Gewalt“, auch wenn das öffentlich nie so direkt gesagt wird, sondern zwischen den Zeilen deutlich wird:

Ministerpräsident Eichel (SPD):

In unserem Falle [das parlamentarische Regierungssystem in der BRD, K.K.] gibt es einen direkten Einfluß der Länder - die Länder werden nach außen durch die

Regierung vertreten, das geht nicht anders - über den Bundesrat auf die Bundesgesetzgebung (PIPr 14/51, 2987).

Um herauszufinden, ob sich die in der Analyse der Informations- und Kontrollmittel sowie der Drucksachenauswertung gefundenen Ergebnisse im Handlungskontext und im Verhalten der Abgeordneten wiederfinden, wurde zusätzlich ein Fragebogen konzipiert. Die Ergebnisse werden im folgenden Kapitel vorgestellt.

Kapitel 6: Ergebnisse aus der empirischen Untersuchung

6.1 Methodische Vorbemerkung

Als empirisches Erhebungsinstrument wurde die Befragung gewählt. Sie gilt als das Standardinstrument empirischer Sozialforschung, um Fakten, Wissen, Meinungen, Einstellungen oder Bewertungen zu erhalten (vgl. Schnell/Hill/Esser 1992, 328). Unter den verschiedenen Formen einer Befragung (vgl. Kromrey 1994, 287) läßt sich ein schriftlicher Fragebogen zur Gruppe der vollstandardisierten Befragung zuordnen.⁹² Hier werden Fragebögen per Post den Befragten zugesendet oder persönlich übergeben mit der Bitte, sie innerhalb einer vorgegebenen Frist selbständig auszufüllen und wieder an den Absender zurückzusenden. Vorteile dieser Erhebungsart liegen darin, daß eine größere Anonymität gewährleistet werden kann und durch die Abwesenheit des Interviewers mit ehrlicheren Antworten zu rechnen ist. Der Befragte kann sich in seiner ihm vertrauten Umgebung und unbeobachtet vom Forscher dem Fragebogen widmen. Außerdem ist der Druck zur sofortigen Beantwortung durch die Zeitspanne gemindert, und damit könnte die Motivation zum Ausfüllen steigen (vgl. Schnell/Hill/Esser 1992, 367f.). Bei Abgeordneten ist allerdings zu berücksichtigen, daß sie in der Regel einen engen Terminplan und sowohl zu Hause als auch im Parlament einen hohen Posteingang besitzen. Deshalb war bei der Konstruktion besonders zu berücksichtigen, daß die Fragen einfach und gezielt den Bezugsrahmen der Abgeordneten erfaßten, um ihr Interesse am Thema und am Fragebogen zu wecken bzw. zu erhalten. Ein Nachteil von schriftlichen Befragungen mittels eines Fragebogens ist, daß die Antwortsituation nicht kontrolliert werden kann (wo, wann und unter welchen Umständen wurde der Bogen ausgefüllt) und bei eventuellen Verständnisschwierigkeiten nicht geholfen werden kann (vgl. Schnell/Hill/Esser 1992, 368). Dies zeigte sich vor allem an einer Frage, bei der die Prioritätenskala gegensätzlich interpretiert wurde. Während der Auswertung konnte das jedoch korrigiert werden. Außerdem ist mit spontanen Antworten in der Regel kaum zu rechnen. Damit die Befragten dennoch Gelegenheit hatten, eventuelle spontane Anmerkungen zu machen, wurde am Ende des Fragebogens Raum für Kommentare gelassen.

Da der Befragte mit Erhalt des Fragebogens mehr oder weniger auf sich gestellt ist, kommt es entscheidend auf die Formulierung und Platzierung der Fragen an. Die Fragebogenkonstruktion erfordert deshalb eine große Sorgfalt, da sonst die Ergebnisse zu

⁹² Der für diese Arbeit konzipierte Fragebogen ist im Anhang enthalten.

großen Verzerrungen ausgesetzt sind und für eine Überprüfung der Hypothesen unbrauchbar werden (vgl. Kromrey 194, 279).

6.1.1 Die Fragebogenkonstruktion

Der Fragebogen umfaßte insgesamt 30 Fragen, wobei die beiden letzten Fragen dazu dienten, ein Meinungsbild über den Fragebogen an sich und Raum für ergänzende Bemerkungen zu erhalten. Er gliedert sich in 5 Teile: Teil 1 umfaßt die allgemeinen Daten wie Fraktionszugehörigkeit, Geschlecht, Beschäftigungsverhältnis etc. . Teil 2 zielt auf die Informationssituation der Abgeordneten ab. Im darauf folgenden dritten Teil stehen die Kontakte zur Ministerialbürokratie im Mittelpunkt. Einen großen Teil der Fragen nimmt Abschnitt 4 zur Parlamentarischen Kontrolle ein. Teil 5 beinhaltete abschließende Fragen zum Fragebogen. Da der Hessische Landtag eine überschaubare Zahl an Mitgliedern hat (110), war es möglich, eine Vollerhebung durchzuführen.

Entsprechend der Gliederung der Abschnitte wurden auch die Fragen konzipiert. Für den allgemeinen Teil waren Fragen nach Befragteneigenschaften vorherrschend. Die anderen Abschnitte enthalten überwiegend Fragen zum Verhalten und zu Überzeugungen der Abgeordneten. Von Meinungsfragen, also Fragen nach der Einstellung oder Meinung eines Befragten zu einem bestimmten Statement oder Sachverhalt, wurde weitestgehend abgesehen. Problematisch bei dieser Art von Fragen ist die Beziehung zwischen Einstellung und tatsächlichem Verhalten. Es bleibt „immer unklar, wann, unter welchen Bedingungen und wie Einstellungen auf Verhalten wirken“ (vgl. Schnell/Hill/Esser 1992, 337). Deshalb soll der Schwerpunkt einerseits auf der Abfrage von aktuellem Verhalten und andererseits auf der Erhebung des objektiven Kontextes sowie der Strukturen, in denen die Akteure handeln, liegen (vgl. Schnell/Hill/Esser 1992, 338).

Die Struktur der Fragen läßt sich in offene und geschlossene Fragen unterscheiden. Um eine möglichst neutrale Antwort zu erhalten, wurden zum größten Teil geschlossene Fragen konzipiert. Dabei sind die Antwortalternativen bereits vorgegeben und die Befragten müssen sich entweder zwischen zwei Alternativen (ja/nein, sog. `Alternativfragen`) oder zwischen mehreren Vorgaben entscheiden (vgl. Schnell/Hill/Esser 1992, 339). Bei Fragen mit Mehrfachvorgaben wurden welche ohne und welche mit Rangfolge (Prioritäten) erstellt. Letztere haben den Vorteil, daß die Präferenzen der Befragten wesentlich klarer abgefragt werden können, da der Einzelne sich festlegen muss. Dies kann aber auch ein Nachteil sein,

wenn die Auswahlkategorien nicht den Bezugsrahmen des Befragten treffen und er seine Antwort nur schwer oder gar nicht in den vorgegebenen Kategorien unterbringen kann (vgl. Kromrey 1994, 277f.). Deshalb wurde darauf geachtet, möglichst immer eine Kategorie zu haben, die eine 'weiß nicht'- Vorgabe war oder die 'sonstiges' mit anschließender freier Antwortmöglichkeit beinhaltete. Außerdem folgten die Fragen einer gewissen „Trichterung“, das heißt sie beginnen mit einem allgemeinen Einstieg in das Thema oder den Abschnitt und enden in einer speziellen Frage. Damit versucht man auch, mögliche Verzerrungen durch die sog. „Ausstrahlungs- und Plazierungseffekte“ zu minimieren. Der 'Ausstrahlungseffekt' oder 'halo effect' bedeutet, daß die zuerst beantworteten Fragen eine gewisse Ausstrahlung auf die erst noch zu beantwortenden Fragen besitzen. Man schaut sich den Fragebogen ja nicht wahllos an, sondern geht in der Regel geordnet vor, so daß keine Frage isoliert von den anderen betrachtet wird (vgl. Kromrey 1994, 282f.). Der Plazierungseffekt bezeichnet den Einfluß der Plazierung ganzer zusammengehörender Fragenkomplexe im gesamten Fragebogen. Auch hier kann durch den Versuch der Trichterung oder einer sinnvollen Trennung der Fragenkomplexe versucht werden, mögliche Verzerrungen zu verkleinern (vgl. Kromrey 1994, 284).

Aufgrund der o.g. Verzerrungsmöglichkeiten und Probleme zählt ein vollstandardisierter, schriftlicher Fragebogen zu den reaktiven Meßverfahren, da die Befragten auf verschiedene Dinge im Fragebogen (z.B. die Art der Frage) reagieren können und andere Antworten geben können. *Schnell/Hill/Esser* (1992, 362f.) nennen als Formen der Antwortverzerrung („response errors“) in Bezug auf Interviews die sog. „Zustimmungstendenz“ (Zustimmung zu einer Frage ohne Bezug zum Inhalt) und die „Soziale Erwünschtheit“ (Abgabe sozial erwünschter Antworten). Dies kann wohl auch auf schriftliche Fragebögen übertragen werden. Bei der Konstruktion eines Fragebogens sind deshalb diese Verzerrungen soweit wie möglich zu berücksichtigen.

Die Ergebnisse wurden nach Erhalt der Bögen analysiert und aufbereitet. Es handelt sich dabei um Daten, die die Funktion besitzen, die Theorie zu überprüfen. Nach *Dreier* (1994, 135f.) haben Daten im empirischen Forschungsprozeß zwei wesentliche Funktionen. Sie dienen zum einen als Grundlage zum Überprüfen von empirischen Theorien und zum anderen stellen sie eine Grundlage zur Generierung empirischer Theorien dar. In dieser Arbeit wurde eine statistische Häufigkeitsauszählung (absolute, prozentuale, relative) vorgenommen. Die daraus hervorgehenden Häufigkeitsverteilungen werden in Form von

Kreisdiagrammen bzw. Histogrammen dargestellt. Bevor jedoch konkret auf die Fragen und ihre Ergebnisse eingegangen wird, sollen im nächsten Abschnitt die Abgeordneten des Hessischen Landtags im Mittelpunkt stehen.

6.1.2 Die Abgeordneten im Hessischen Landtag

Auf die Frage Wer Deutschlands Abgeordnete eigentlich sind, Wie sie sind und Was sie tun, versuchte *Werner J. Patzelt* (1996) in einer umfangreichen Befragung im Frühjahr 1994 Antworten zu finden. 2800 deutsche Landes-, Bundes- und Europaparlamentarier wurden dazu „schriftlich zu ihrem Amtsverständnis, ihrer Amtsführung und ihrer gesellschaftlichen Verankerung befragt“ (Patzelt 1996, 462). Nach dieser Untersuchung waren die deutschen Abgeordneten überwiegend männlich (78%), Berufspolitiker und kamen vorwiegend aus dem öffentlichen Dienst, wobei die Kommunalpolitik für viele das Sprungbrett zu den anderen parlamentarischen Ebenen darstellte. Viele von ihnen waren bereits seit mehreren Wahlperioden als Abgeordnete tätig. Dies bestätigte die Annahme, daß man gute Chancen auf Wiederwahl hat, ist man erst einmal gewählt. Die Befragten waren seit durchschnittlich 8 Jahren Abgeordnete (vgl. Patzelt 1996, 464ff.). Das Amtsverständnis wurde eindeutig von den parlamentarischen Funktionen der Gesetzgebung und Kontrolle bestimmt. 94% hielten die Gesetzgebung und sogar 98% die Kontrolle der Regierung für die wichtigste Tätigkeit (vgl. Patzelt 1996, 467). Gerade letzteres ist wesentlich für die Rolle der Opposition. Der Dualismus von Regierungsmehrheit und Opposition ist fest verankert bei den Abgeordneten. Doch stellt der Autor auch weniger Rühmlisches fest. So gab es den Widerspruch, daß die Funktionslogik des parlamentarischen Systems zwar voll in der parlamentarischen Praxis zum Tragen kommt, das präsidentiale Regierungssystem aber in der gedanklichen Vorstellungswelt der Abgeordneten und in ihren Wertmaßstäben eher fester verankert ist (vgl. Patzelt 1996, 471). Daß die Abgeordneten durch ihr Zeitbudget einigen Restriktionen unterliegen, hat die negative Auswirkung, daß - so die Kritik von *Patzelt* (1996, 502) - „gründliches Nachdenken, solides Nachlesen, umsichtiges Abwägen von Möglichkeiten und Folgerungen“ viel zu kurz kommen. So benötigen z.B. die Bundestagsabgeordneten die meiste Zeit während der Plenarwoche in Bonn für die Bearbeitung der Post, Sitzungen in Ausschüssen und für Reisetätigkeiten. Außerhalb der Sitzungswoche tritt dann der Beruf, Reisen und repräsentative Verpflichtungen in den Vordergrund. Erst am Ende der Skala sind Informations- und Kontaktgespräche, Lesen sowie Weiterbildung zu finden (vgl. von

Alemann 1995, 63).⁹³ Nach diesem allgemeinen Bild wird nun der Hessische Landtag als Untersuchungsobjekt im Mittelpunkt stehen.

Der jetzige Hessische Landtag befindet sich in der 14. Wahlperiode und hat sich am 05. April 1995 konstituiert (vgl. Hessischer Landtag Volkshandbuch 1995). Die Wahlbeteiligung lag bei 66,3%, zweitniedrigster Wert seit der Wahl zur Verfassungsberatenden Landesversammlung 1946.⁹⁴ Stärkste Fraktion wurde die CDU mit 39,2% der Stimmen, gefolgt von der SPD mit 38,0%, BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN mit 11,2% und der FDP mit 7,4% der gültigen Stimmen. Dies ergibt folgende Sitzverteilung unter den insgesamt 110 Mandaten: 45 Mandate für die CDU, 44 für die SPD, 13 für BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN und 8 Mandate für die FDP. Da jedoch SPD und Grüne⁹⁵ eine parlamentarische Mehrheit von 4 Mandaten erreichen, ergab sich eine Koalitionsregierung zwischen beiden Parteien. Die CDU und die FDP gingen in die Opposition. Nicht ganz uninteressant für die Arbeit ist hierbei die Tatsache, daß mit Ausnahme einer Legislaturperiode (12. WP vom 05.04.1987 bis 04.04.1991; vgl. Hessischer Landtag Volkshandbuch 1995) die beiden letztgenannten Parteien immer die Opposition stellten.

Mit 57 zurückerhaltenen Fragebögen von insgesamt 110 versendeten, ist die Rücklaufquote von 52% äußerst zufriedenstellend.⁹⁷ Bezogen auf alle Fragebögen wurden von der SPD-Fraktion die meisten Bögen beantwortet (25%), die FDP schickte mit 5% am wenigsten zurück. Die Rücklaufquote der CDU-Fraktion lag bei 16%, die von Bündnis 90/Die Grünen bei 6%. Schaut man sich jedoch die Rücklaufquoten danach an, wie hoch sie in der jeweiligen Fraktion war (bezogen auf die jeweilige Fraktionsstärke), so ergibt sich ein wesentlich anderes Bild (Diagramm 1). Bezogen auf die Fraktionsstärke hat die FDP die höchste Quote (63%), gefolgt von der SPD (61%), die Grünen (54%) und der CDU-Fraktion mit der niedrigsten Quote (40%).

Diagramm 1⁹⁸

⁹³ Zum Zeitbudget von Abgeordneten vgl. detailliert *W.J. Patzelt*, „Abgeordnete und Repräsentanten. Amtsverständnis und Wahlkreisarbeit“. Passau: Rothe Wissenschaftsverlag 1993, 441ff..

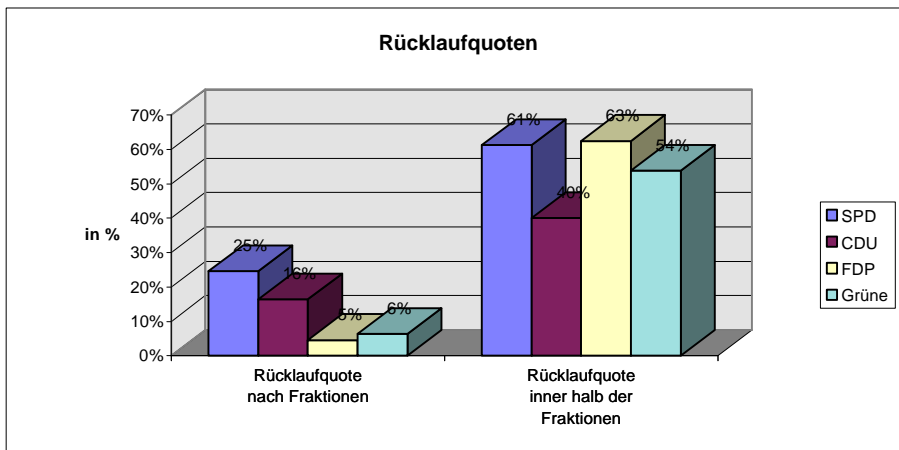
⁹⁴ Die niedrigste Beteiligung lag bei den LT-Wahlen am 19.11.1950 mit 64,9% (vgl. Hessischer Landtag Volkshandbuch 1995, 134).

⁹⁵ Der Einfachheit halber steht für Bündnis 90/DIE GRÜNEN immer die 'Grünen'.

⁹⁶

⁹⁷ Die nachfolgend statistischen Werte beziehen sich stets auf die Zahl der Abgeordneten, die ihren Fragebogen zurücksendeten. Das heißt: 57=100%.

⁹⁸ Die Nummern der Diagramme sind identisch mit den Nummern der Fragen im Fragebogen. So ist ein direkter Vergleich mit dem Fragebogen, der im Anhang ganz abgedruckt ist, möglich.



Im Bezug auf Alter und Geschlecht der Abgeordneten bestätigen sich die Ergebnisse von Patzelt (1996). Von den 57 zurückerhaltenen Fragebögen sind 39 (68%) der Abgeordneten männlich und 28 (49%) älter als 51 Jahre. Dies hängt u.a. damit zusammen, daß der Anteil der über 51-jährigen bei der CDU und der SPD sehr groß ist (61% und 52%), während die Altersverteilung der beiden kleinen Parteien tendenziell gleichmäßiger ist. Die Mehrheit der Abgeordneten ist schon die 3. Wahlperiode im Amt. Der Anteil bezogen auf die Abgeordneten, die an der Befragung teilnahmen, liegt bei 23%. Dieser Anteil ist bei den Grünen besonders hoch. 43% der ausgewerteten Bögen, die von den Grünen abgegeben wurden, sind bereits seit 1987 im Parlament. Die FDP folgt hier mit einem Anteil von 40%. Dagegen sind es nur 11% bei der SPD. Die CDU-Abgeordneten stellen in dieser Kategorie zwar 28%, nehmen aber in der Kategorie 'länger als 3 Wahlperioden' mit 44% den Spitzenplatz ein.

Soviel zu den allgemeinen Ergebnissen. Als nächstes werden die Ergebnisse der Fragen zu den konkreten Themenkomplexen des Fragebogens dargestellt und mit den folgenden, zuvor aufgestellten (Kapitel 2) Arbeitshypothesen verglichen:

1. *Die Wahrnehmung der parlamentarischen Informations- und Kontrollrechte erfolgt unterschiedlich je nach Angehörigkeit zur Regierungsmehrheit oder zur Opposition.*
2. *Je mehr sich die Abgeordneten durch andere, unabhängige Informationsquellen informieren, umso enger ist die Kontrolle der Regierung (-sinformationen).*
3. *Die Abgeordneten sind im Prinzip ausreichend informiert, so daß ihr Interesse, die Landesregierung zu kontrollieren, sich zeitlich und sachlich nur punktuell und nach parteipolitischen Gesichtspunkten richtet.*

6.2 Die Fragen und ihre Ergebnisse

6.2.1 Die Informationssituation der Abgeordneten

Damit die Abgeordneten sowohl ihre Kontrollfunktionen als auch andere parlamentarische Funktionen erfüllen können, sind sie auf Informationen angewiesen (vgl. Magiera 1989, 1436). Doch wie kommen sie überhaupt an Informationen heran, was bedeutet ihnen eine Information, und welches sind die Hauptinformationsquellen der Abgeordneten? Das Netzwerk der Informationsbeziehungen stand in diesem Teil im Mittelpunkt des Erkenntnisinteresses. Denn die Struktur dieses Netzwerkes läßt auch darauf schließen, wie die Informationssituation der Abgeordneten ist und wie das Interesse an der Verbesserung der Informations- und Kontrollrechte aussehen könnte.

Die häufigsten Mittel zur Informationsbeschaffung sind für die Abgeordneten zunächst einmal persönliche Kontakte, die aufmerksame Lektüre der Presse, die Kontakte zu Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Fraktionen sowie zu Kollegen. Dies gaben fast alle bzw. alle an. Informationen betreffen aber unterschiedliche Inhalte und werden danach differenziert, über welchen Sektor der wesentlichen Informationsquellen sie etwas aussagen. Die Abgeordneten sollten darlegen, welche Informationen aus den Bereichen des Wahlkreises, der eigenen Partei, von anderen Parteien, über das politische Tagesgeschehen und das Politikfeld, in dem man sich spezialisiert hat, aus ihrer Sicht wichtig sind. Die wichtigen Informationen kommen mit jeweils 22% aus dem Wahlkreis, aus dem politischen Tagesgeschehen und aus dem jeweiligen speziellen Politikfeld. Das ist nur rational, denn diese 3 Felder sichern den politischen Erfolg eines Abgeordneten. Soll Responsivität nicht nur eine leere Worthülse bleiben, dann müssen Abgeordnete über die Meinungen der Repräsentierten und über ihre Fachgebiete auf dem laufenden sein. In einer Gesellschaft, in der Politik immer mehr über die Medien vermittelt wird, ist es wichtig zu wissen, was dort hinsichtlich der politisch relevanten Themen publiziert wird. Dies eröffnet wiederum Chancen, Initiativen zu ergreifen oder Probleme aufzugreifen. Erst anschließend sind die Informationen aus der eigenen Partei (20%) und aus den anderen Parteien (14%) von Bedeutung. Dies ist wiederum erklärbar, denn über die anderen Parteien erfährt der Abgeordnete das, was er wissen muß über die Presse. Aus der eigenen Partei erhält er zwangsläufig durch die differenzierte Parteiorganisation genügend Informationen. Bestätigt

wird dies durch das Antwortverhalten bei zwei anderen Fragen. Fast 35% gaben auf die Frage, als Vertreter welcher Gruppe sie sich bei der Ausübung der Kontrollfunktion fühlen, an, daß sie sich als Vertreter ihres Wahlkreises fühlen (Diagramm 28).

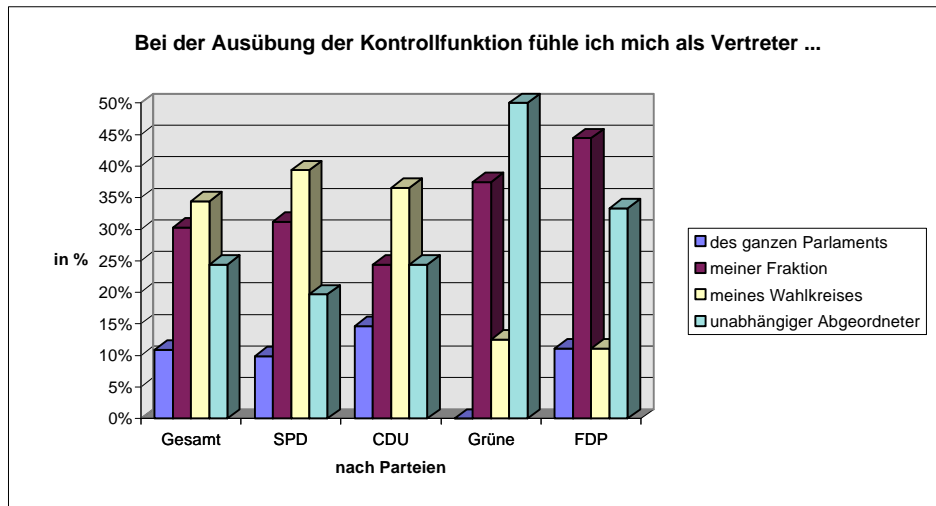


Diagramm 28

Konsequenterweise sahen dann auch 46% den Zweck ihres Mandats in der Erfüllung des Wählerwillens bzw. in der Fortsetzung politischer Ziele (39%). Schlüsselst man dieses Gesamtergebnis nach Parteien auf, so lassen sich keine nennenswerten Unterschiede feststellen (Diagramm 18).

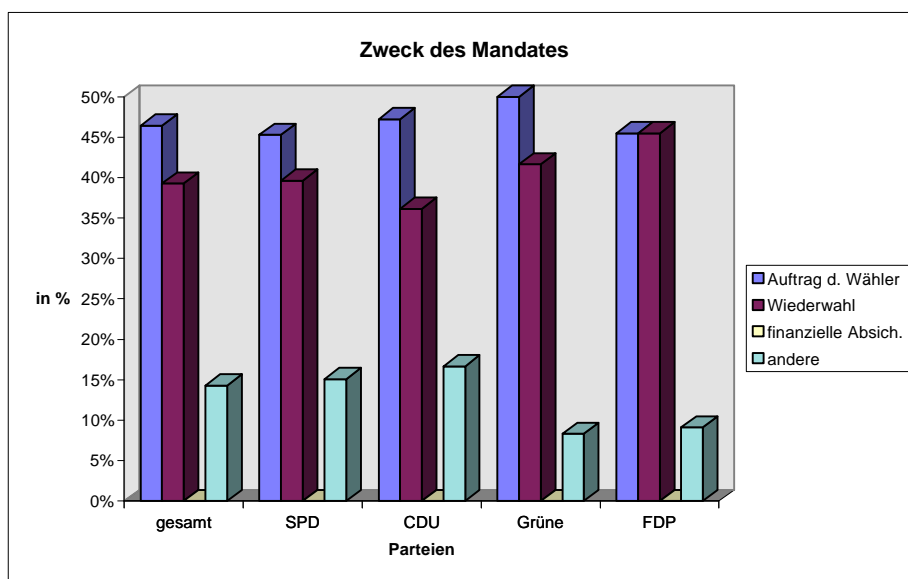
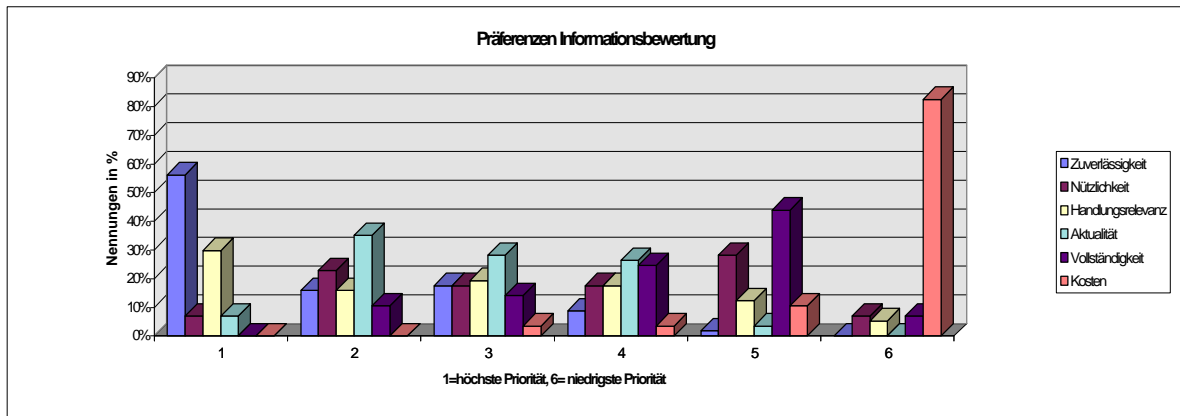


Diagramm 18

Der politische Alltag der Abgeordneten überlädt sie mit Informationen jeglicher Art. Dies zwingt dazu, nach einem bestimmten Kriterienraster vorzugehen, um die 'Flut' der einströmenden Nachrichten gezielt sammeln, ordnen und bewerten zu können. Die insgesamt 6 Kriterien - Zuverlässigkeit einer Information, ihre Nützlichkeit für den Einzelnen, die Relevanz für das Handeln des Abgeordneten, die Aktualität der Information, die Vollständigkeit und als sechstes Kriterium die (materiellen und immateriellen) Kosten der Beschaffung einer Information - besitzen unterschiedliche Wichtigkeit für die Abgeordneten. Gibt es einen allgemeinen Trend, wie die Parlamentarier ihre Prioritäten setzen? Sie sollten die einzelnen Kriterien mit den Prioritäten 1= hohe Priorität bis 6= keine Priorität bewerten. Unter der Priorität 1 war die Zuverlässigkeit einer Information für die Mehrheit (56%) das wichtigste Kriterium. Danach ist die Handlungsrelevanz das Kriterium mit der zweithöchsten Nennung (30%). Die Nützlichkeit und die Aktualität standen nur für jeweils 7% an erster Stelle, während die Vollständigkeit und die Kosten der Beschaffung so gut wie keinen Einfluß auf die Auswahl einer Information besitzen. Doch erscheint es unlogisch, daß die Nützlichkeit und die Aktualität für Politiker kein wichtiges Kriterium sein sollen. Gerade die Aktualität ist doch in einer modernen Gesellschaft, die wesentlich von den Informations- und Kommunikationstechnologien bestimmt wird, zusammen mit einer medienvermittelten Politik¹ von entscheidender Wichtigkeit für den politischen Erfolg. Der scheinbare Widerspruch löst sich, schaut man sich die Bewertung aller 6 Kriterien unter der Priorität 2 an. Hier vergeben 35% der Abgeordneten die 2 für die Aktualität, 23% ordnen sie dagegen der Nützlichkeit zu.

Diagramm 12

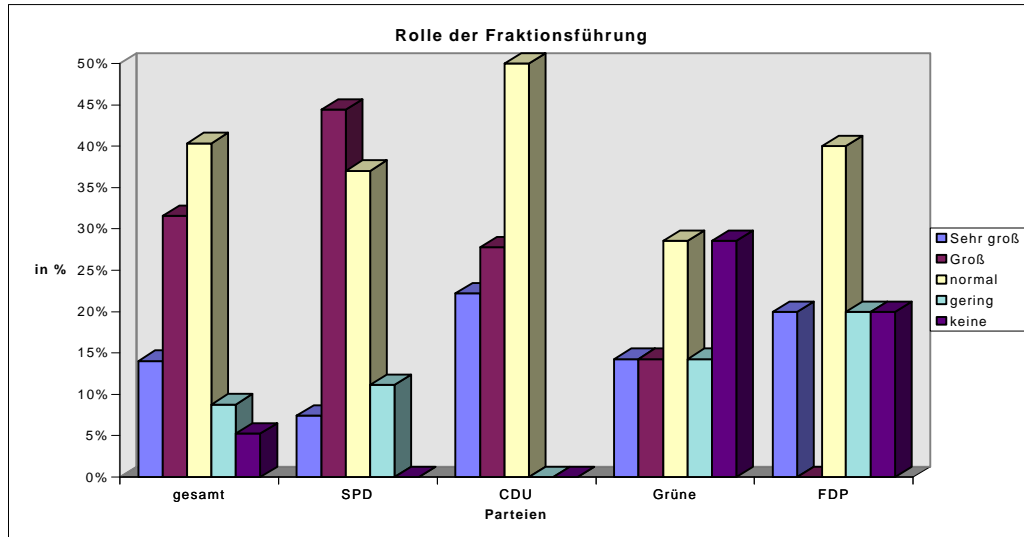
⁹⁹ Das Verhältnis zwischen Medien und Politik beschreibt ausführlich *Ulrich Sarcinelli*, „Massenmedien und Politikvermittlung - eine Problem- und Forschungsskizze“. in: Rundfunk und Fernsehen 4, 39. Jhg. 1991, 469-486.



Der Aufwand, den Abgeordnete betreiben müssen, um an Informationen zu kommen, scheint nicht so hoch zu sein, denn ziemlich deutlich ist die Einschätzung der Kosten auf der Prioritätenskala: 86% gaben eine 6= keine Priorität an. Kosten betreffen hier jedoch vor allen Dingen den Zeitaufwand, der benötigt wird, um Informationen zu erhalten. Um einen Eindruck zu bekommen, wieviel Zeit für Informationsrecherchen benötigt wird, wurde nach dem Zeitbudget gefragt. Zusammenfassend schätzt die Mehrheit (65%), daß sie zwar sehr viel Zeit aufwendet. In konkreten Stunden ausgedrückt, legen sich die meisten bei 10-15 Stunden pro Woche sowohl während einer Sitzungswoche als auch außerhalb der Sitzungswoche fest (46% bzw. 39%). Das Antwortverhalten zeigt, daß die Abgeordneten eigentlich gut mit Informationen versorgt sein müssen, da ihnen weder der Aufwand noch die benötigte Zeit es notwendig erscheinen läßt, sich selbst intensiv um Recherchen zu bemühen. Sie werden vor allem durch die Fraktionsmitarbeiter und -mitarbeiterinnen mit bereits vorbereiteten Daten und durch ihre parlamentarischen Initiativen mit Informationen versorgt. Wesentlich ist hier wohl eher die (politische) Qualität dessen, was sie zur 'Lektüre' erhalten. Eignet sich diese Antwort des Ministers für eine öffentlich wirksame Diskussion im Plenum? So fragen sich die Abgeordneten der Opposition, und die Regierungsmehrheit wird sich fragen, ob dies oder jenes gegen die Regierung politisch ausgenutzt werden kann. Aber auch die Fraktionsführung spielt nicht die entscheidende Rolle als Informationsquelle über Initiativen in bestimmten Politikfeldern (Diagramm 17). Tendenziell am wichtigsten ist die Rolle der Fraktionsführung bei der CDU-Fraktion, die in der Kategorie 'sehr groß' 22%, 'groß' 28% und 'normal' 50% erreichte. Auch die SPD-Fraktion legt mit 44% 'groß' und 37% 'normal' den Schwerpunkt eher im vorderen Bereich (für 'sehr groß' entschieden sich nur 7%). Dagegen fühlen sich die Abgeordneten der kleinen Parteien unabhängiger von der Fraktionsführung. Am ausgeprägtesten ist dies bei

den Grünen zu erkennen, da jeweils 29% dieser Partei 'normal' bzw. 'keine' ankreuzten und 14% sie für 'gering' hält.

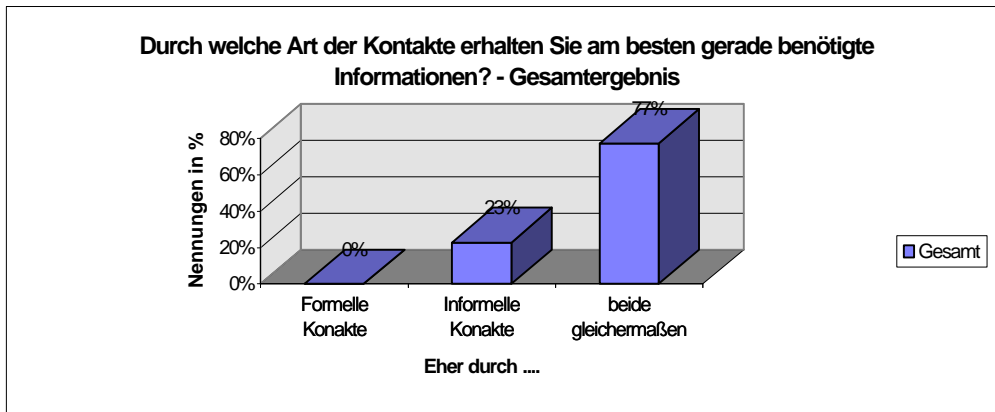
Diagramm 17



Es ist deshalb davon auszugehen, daß die Abgeordneten nur solche Themenbereiche als Kontrollgegenstand auswählen, die ihrer Wahlkreisarbeit und ihrer (Politikfeld-) Spezialisierung am nächsten ist. Außerdem werden vorzugsweise die Informationen nachgefragt, die eine unmittelbare Handlungsmöglichkeit der Abgeordneten (parlamentarische Initiative) bzw. ihrer Fraktion Nutzen bringen, zuverlässig und aktuell sind (Arbeitshypothese 3).

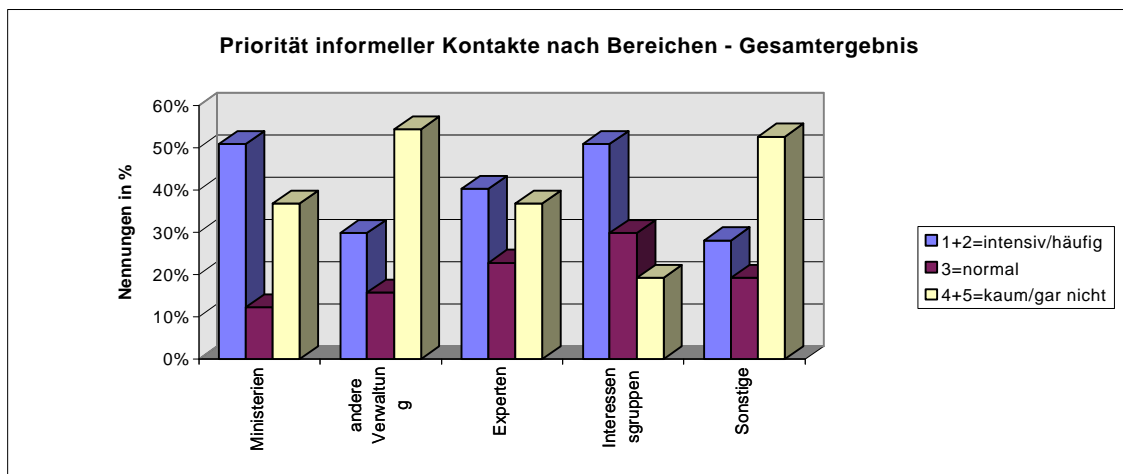
Aufschluß darüber, wie sehr sich die Abgeordneten auf die Effizienz traditioneller, parlamentarischer Informationsmittel verlassen, gibt zum einen die Quantität und zum anderen die Qualität informeller Kontakte. Sie wurden deshalb gefragt, woher sie die Informationen bekommen, die eine aktuelle Informationslücke am besten schließen (Diagramm 15). Dreiviertel aller Abgeordneten gaben an (77%), daß sie zu gleichen Teilen sowohl durch formelle - also mittels ihrer parlamentarischen Fragerechte, Ausschüsse oder durch die Plenarsitzung - als auch durch informelle Kontakte versuchen, gewünschte Informationen zu erhalten.

Diagramm 15



Was hier auffällt ist die Tatsache, daß bei den kleinen Parteien der Anteil der nur-informellen Kontakte sehr hoch ist. Die FDP bezieht 60% ihrer Informationen ausschließlich aus informellen Kontakten, die Grünen gaben 57% an. Sie scheinen sich also eher auf ihre Beziehungen zu verlassen, als auf ihre parlamentarischen Möglichkeiten. Der Schwerpunkt der informellen Kontakte liegt eindeutig auf den Ministerien und auf den Interessengruppen (Diagramm 16).

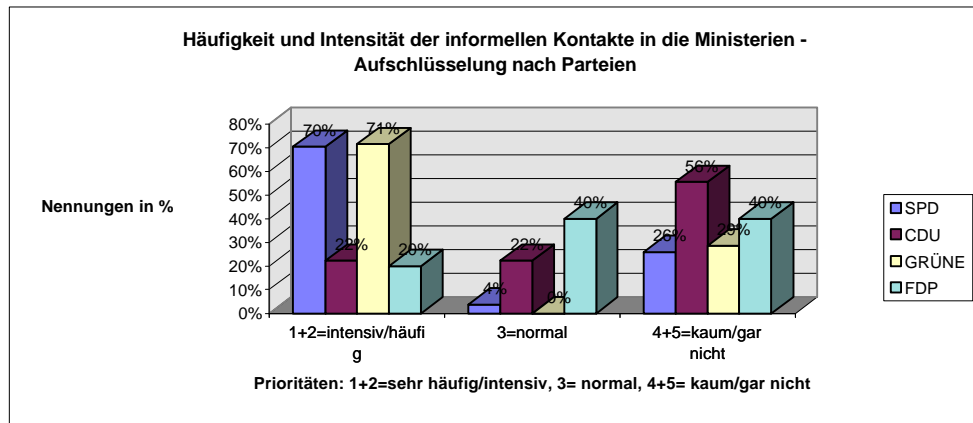
Diagramm 16



Intensive bis häufige Kontakte zu den Ministerien haben die Regierungsparteien: 70% der SPD und 71% der Grünen. CDU und FDP erreichen ca. 20% in dieser Kategorie (Diagramm 16a). Wie selbstverständlich die intensive Beziehung zwischen Regierungsmehrheit und Ministerialbürokratie ist, verdeutlicht folgender Kommentar eines Abgeordneten der Regierungsfractionen:

So fragen wir - als Reg. Abg. [Regierungsabgeordnete, K.K.] - intern halt nach und beschaffen uns Infos direkt im Umfeld der Minister. Oppositionsabgeordnete[n] ist dieser Weg verbaut.

Diagramm 16 a



Untersucht man dagegen die Präferenzen nach Fraktionen bei intensiven bis häufigen informellen Kontakten zu Interessensgruppen (Diagramm 16d), dann kehrt sich das Bild um. Hier nimmt die CDU als Oppositionspartei mit 75% die Spitzenposition ein, gefolgt von der FDP (auch in der Opposition) mit 60%. Unter den Regierungsparteien haben nur 41% (SPD) bzw. 43% (Grüne) der Abgeordneten intensive bis häufige Kontakte zu Interessensgruppen. Die Opposition nutzt zugleich viel mehr das Wissen von Experten (Diagramm 16c). 68% der CDU und sogar 80% der FDP besitzen intensive Kontakte zu Fachleuten. Bei einer Differenzierung der Präferenzen innerhalb der Regierungsmehrheit gelangt man zu dem Resultat, daß die Grünen zu jeweils 42% normale und 42% intensive Kontakte zu Experten pflegen. Dagegen unterhalten nur 12% der beteiligten SPD-Abgeordneten intensive Kontakte in dieser Kategorie, während 62% von ihnen dagegen dies kaum oder gar nicht tun.

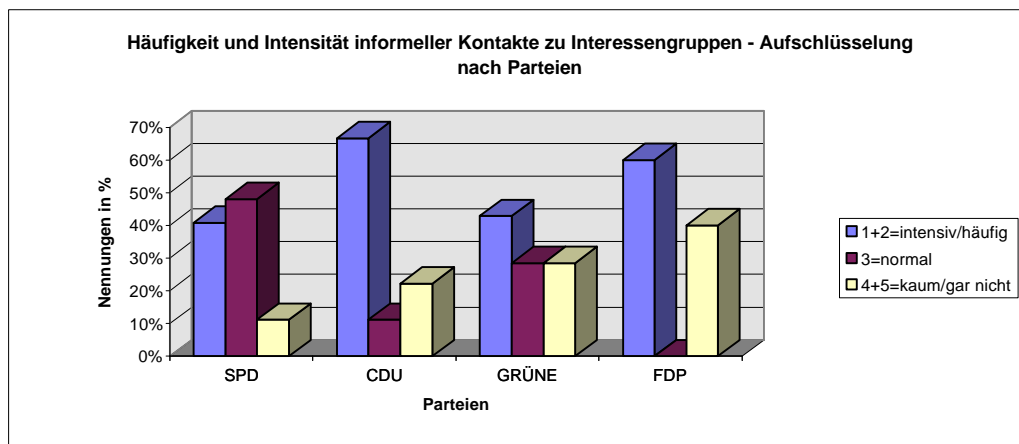
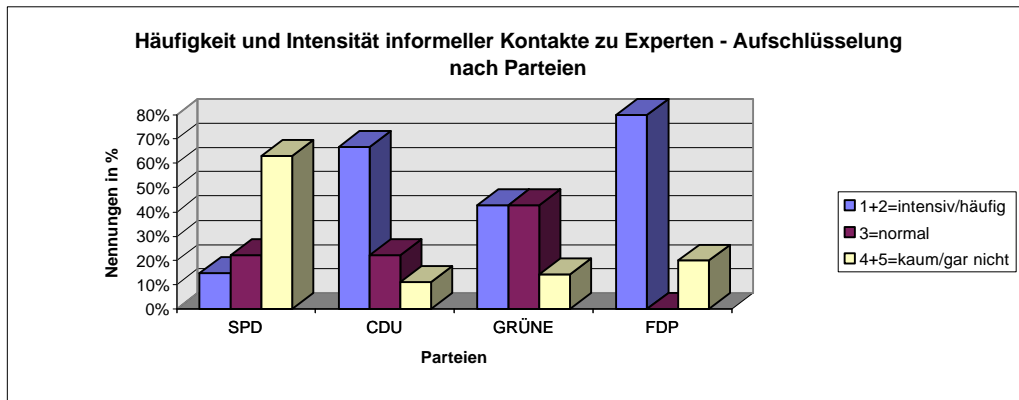
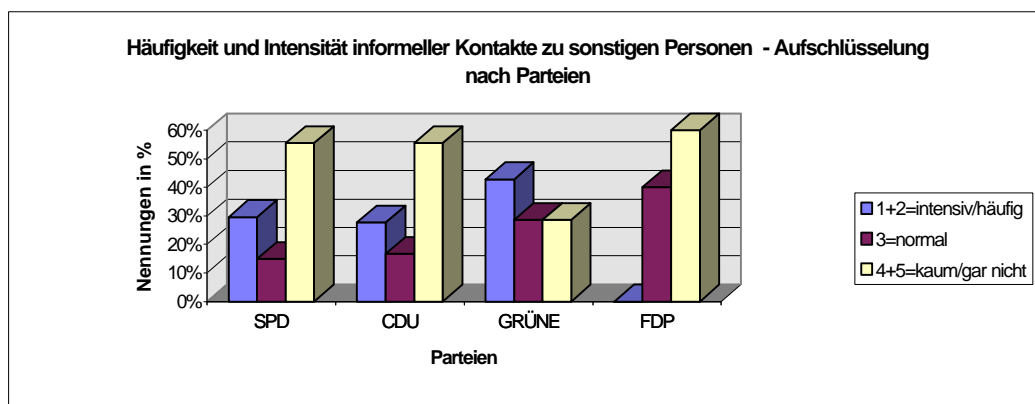
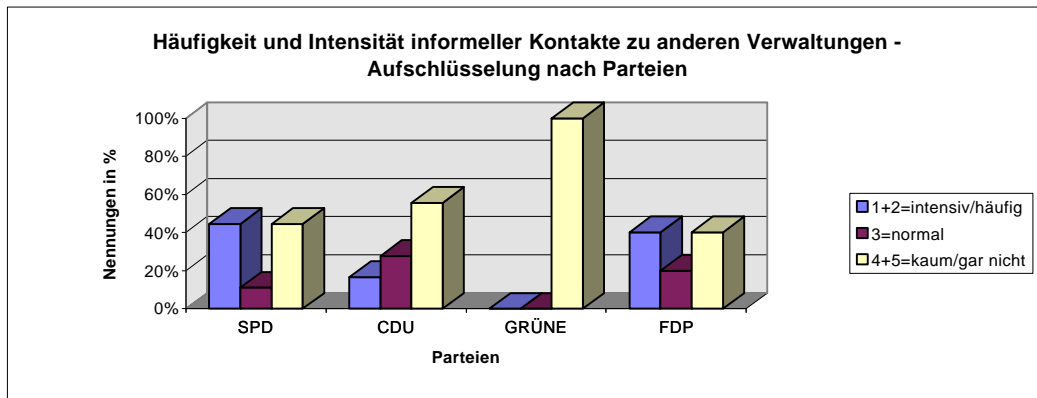


Diagramm 16 c, d

So haben die Regierungsparteien zwar gleichmäßigen Zugang zum Informationsstrang `Ministerien`; sie verlassen sich aber unterschiedlich stark auf diese Informationsquelle. Die Grünen greifen stärker als die SPD auf Dritte (Interessensgruppen und Experten) zurück. Die große Regierungspartei nutzt ihre informellen Kontakte in den Ministerien sehr stark (70%), aber auch zu anderen Verwaltungen (42%) sind die Beziehungen noch recht gut. Dadurch erhält sie aber immer wieder Informationen aus der Perspektive der Bürokratie an sich und weniger von anderen Seiten. Gleichzeitig verlassen sich sehr viele SPD-Abgeordnete auf ihre Fraktionsführung. Sie spielt für 45% eine große Rolle und für immerhin noch 37% eine normale Rolle. Nur die CDU übertrifft sie in der Frage der Rolle der Fraktionsführung (Diagramm 17).

Auf der anderen Seite ist auch zu betrachten, zu wem die wenigsten oder gar keine informellen Kontakte besitzen. Die Nennungen unter der Priorität 4-5 zeigte, daß dies hauptsächlich zu anderen Verwaltungen (53%) (Diagramm 16b) und zu sonstigen Personen (51%) (Diagramm 16e) der Fall war. Aufgeschlüsselt nach Parteien gaben für die Kategorie `zu anderen Verwaltungen` 100% der Grünen an.

Diagramm 16 b,e



Dies wundert nicht, denn es ergänzt sich mit den Angaben zur Tätigkeit im öffentlichen Dienst. In diesem Zusammenhang ist bei Überprüfung der Arbeitshypothesen 1 und 2 von Bedeutung, wie eng die Parlamentarier mit dem öffentlichen Dienst verflochten sind. Waren oder sind sie für den öffentlichen Dienst tätig, dann kann man davon ausgehen, daß sie diese informellen Informationsressourcen auch und gerade für ihre Tätigkeit als Abgeordnete noch nutzen. Außerdem sind sie mit den Strukturen und den Denkweisen der öffentlichen Verwaltung vertraut. Dieser Aspekt ist für die Ausübung der Kontrollfunktion relevant, denn ähnliche Sozialisation bedeutet leichteren Zugang zu Informationen. Hier zeigt sich ein klares Bild, denn 58% aller Personen nannten ein gegenwärtiges oder früheres Beschäftigungsverhältnis im öffentlichen Dienst. Differenziert man nach Parteien und Verwaltungsebene (inklusive Mehrfachnennungen), dann lassen sich die klassischen Rekrutierungsmuster der Parteien erkennen. Bei der SPD sind/waren 74% im öffentlichen Dienst tätig, davon 60% in der Kommunalverwaltung und 40% in der Landesverwaltung. Die Grünen kommen sogar auf 86%, wobei die meisten, nämlich 83%, in der Landesverwaltung tätig sind/waren und 50% in der Kommunalverwaltung. Dagegen

verhalten sich bei der CDU die Anteile öffentlicher Dienst/nicht-öffentlicher Dienst in der Relation 33% zu 67%. Bei der FDP liegt diese Relation sogar bei 20% zu 80%. Allgemein stellen kommunale Mandatsträger jedoch in der Tat einen wichtigen Bezugspunkt für Abgeordnete dar, denn auf dieser Ebene kommen sowohl Landes- als auch Bundesgesetze unmittelbar zum Tragen, und ein Meinungsaustausch kann neue Perspektiven für die Partei als auch für die Fraktion bringen (vgl. Patzelt 1993, 420).

Aus dem dargestellten kann man ableiten, daß die Regierungsfractionen in ihren Möglichkeiten zur Informationsbeschaffung gegenüber der Opposition begünstigt sind und dementsprechend die Kontrollfunktion anders wahrgenommen wird. Sie besitzen intensivere und häufigere Kontakte zu den Ministerien als CDU und FDP. Außerdem ist ihre Unabhängigkeit von Regierungsinformationen insoweit eingeschränkt, als daß sie weniger andere unabhängige Informationsquellen benutzen (Arbeitshypothese 1 und 2).

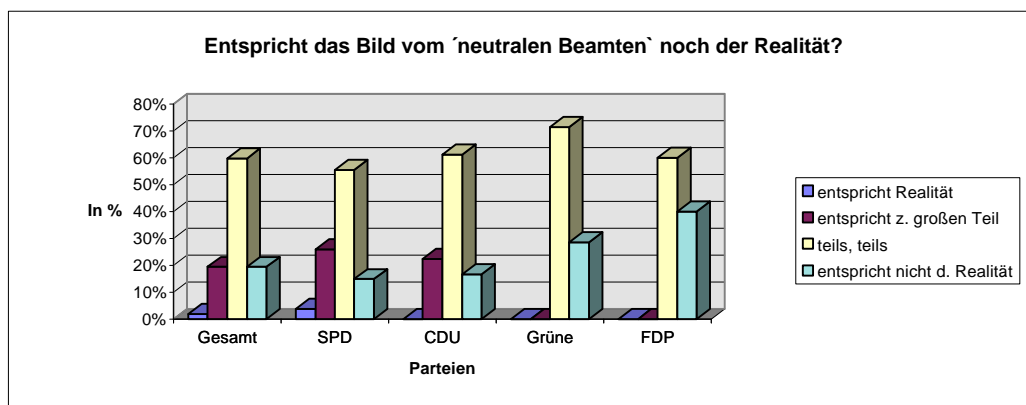
Doch wie sieht der Informationsvorsprung der Bürokratie nun tatsächlich aus der Perspektive der Abgeordneten aus? 79% schätzen den Informationsvorsprung der Ministerialbürokratie als 'eher groß' und immerhin 21% sogar als 'eher sehr groß' ein. Sie sind sich dessen also - wie kaum anders zu erwarten - sehr bewußt. Der Kommentar eines Abgeordneten der Opposition in einem Fragebogen macht dies nur allzu deutlich:

Der Regierungsapparat ist den Abgeordneten unendlich überlegen. Die Zahl der Vorgänge, die Schwierigkeit der Beschaffung von Informationen und die kontinuierliche Bearbeitung von Themenfeldern durch Abgeordnete über Anfragen hinaus ist kaum möglich. Das dramatische Übergewicht von Regierung und Verwaltung gegenüber Abgeordneten wird ohne signifikante Verbesserungen der Arbeitsbedingungen der Abgeordneten eher noch wachsen.

Doch sehen sie darin auch gleich ein Indiz dafür, daß die Bürokratie diesen Vorsprung parteipolitisch nutzt? Mit anderen Worten, sind die Beamten politisch neutral und loyal geblieben? Entspricht das Idealbild noch der Realität? Die Abgeordneten sind unschlüssig; 60% entscheiden sich für 'teils, teils'. Interessant ist hierbei wieder, daß die beiden kleinen (FDP, Grüne) Parteien gegenüber den großen (SPD, CDU) eher zur Einschätzung tendieren, daß die Beamten überwiegend nicht mehr dem normativen Idealbild entsprechen. Sie fühlen sich wohl durch die großen Parteien, die ja entweder im Land oder im Bund auf eine ausgeprägte Regierungserfahrung zurückschauen können, benachteiligt. Die Parteipolitisierung der Beamten ist dort schon so weit ausgeprägt, daß sie als solche schon

gar nicht mehr wahrgenommen wird. Vor allem die FDP, mit 40% 'entspricht nicht mehr der Realität', scheint doch eine sehr kritische Einstellung hierzu zu besitzen (Diagramm 21). Die geringe Überzeugung der Existenz von neutralen Beamten in der Ministerialbürokratie teilen FDP und Grüne, läßt sie jedoch unterschiedliche Strategien verwenden. Im Vergleich mit den Angaben der beiden über ihre informellen Kontakte zeigt sich nämlich, daß die Grünen die Politisierung durch intensive informelle Kontakte in die Ministerien nutzen. Die FDP dagegen setzt mehr auf andere Quellen: Experten (80%) und Interessengruppen (60%). Dies zeigt erneut, wie unterschiedlich der Informationszugang und die Informationsquellen aufgrund der Zugehörigkeit zur Mehrheit oder Minderheit ist (Arbeitshypothese 1). Trotzdem sind 63 % aller Befragten der Ansicht, daß die jetzigen Regelungen zur Information und Kontrolle in der Hessischen Verfassung und in der Geschäftsordnung des Hessischen Landtags ausreichen, um eine angemessene parlamentarische Kontrolle der Ministerialbürokratie zu gewährleisten. Mit Ausnahme der FDP (20%) war bei allen anderen Parteien - auch der größeren der beiden Oppositionsparteien - eine relativ hohe Zustimmung zu verzeichnen (SPD: 70%, Grüne:71%, CDU: 61%). Dies ist erstaunlich, da es nur schwer mit den Aussagen über den Informationsvorsprung der Ministerialbürokratie in Einklang zu bringen ist. Es könnte jedoch als Bestätigung der Annahme gelten, daß das Interesse der Abgeordneten an der Kontrolle der Landesregierung sich nur nach sachlich und zeitlich punktuellen Gesichtspunkten richtet (Arbeitshypothese 3). Ein generelles Bild über die Einschätzung der parlamentarischen Kontrolle gibt der folgende Abschnitt.

Diagramm 21

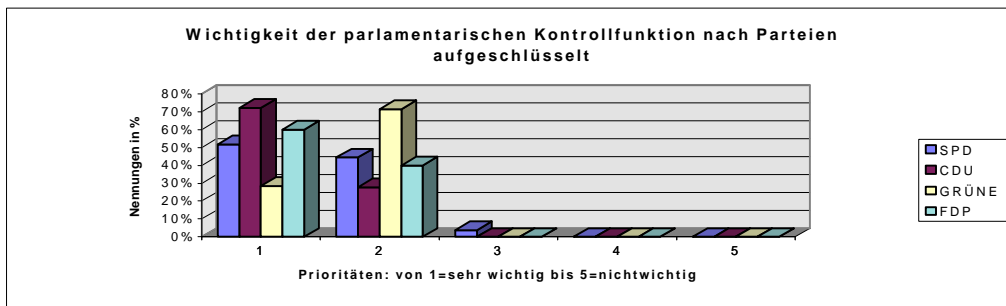
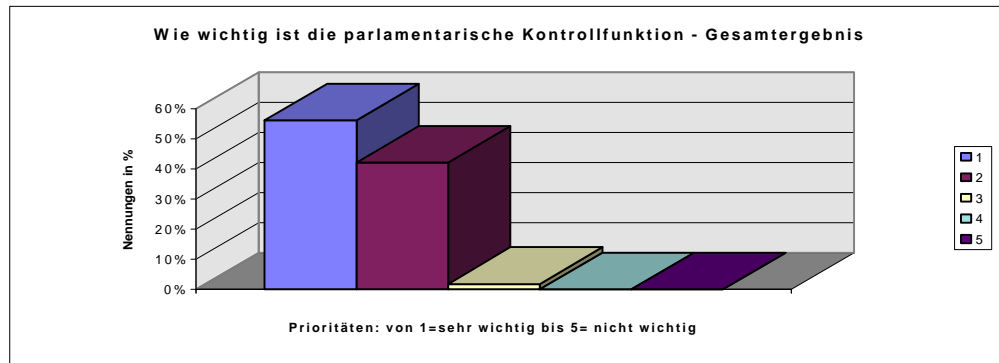


6.2.2 Parlamentarische Kontrolle - wichtig und doch vernachlässigt?

Die parlamentarische Kontrollfunktion ist für knapp 60% aller Abgeordneten 'sehr wichtig', 42% bewerten sie immerhin noch mit 'wichtig' und ein verschwindend geringer Teil von

knappen 5% vergab in der Prioritätenskala von 1= sehr wichtig bis 5= nicht wichtig die Priorität 3 (Diagramm 22).

Diagramm 22



Dies bestätigt auch das Antwortverhalten auf eine Frage (Nr. 19), in der die Parlamentsfunktionen Gesetzgebung, Kontrolle und Wahl getrennt voneinander nach ihrer Wichtigkeit in der parlamentarischen Praxis bewertet werden sollten. Nach der Meinung der Mehrheit sind die Gesetzgebung (52%) und die Kontrolle (50%) eindeutig die wichtigste Funktion eines Parlaments und erhielten die Priorität 1. Für 23% der Abgeordneten war die Wahlfunktion die wichtigste. Differenziert man die Ergebnisse nach Parteien, dann zeigt sich klar der vorherrschende Dualismus von Regierungsmehrheit und Opposition. Die Oppositionsparteien CDU und FDP halten mit je 72% und 60% die Kontrollfunktion für 'sehr wichtig'. Während bei der SPD dies noch 51% ankreuzten, haben sich bei den Grünen nur 29% für 'sehr wichtig' und 71% für 'wichtig' entschieden (Diagramm 22). Vielleicht sehen die Grünen-Abgeordneten nicht so die Notwendigkeit zur Kontrolle, da sie ja sowieso die meisten informellen Kontakte zu den Ministerien besitzen (zu 71%) und damit direkten

Zugang zu Entscheidungsvorbereitungen und Unterlagen haben. So spielt dann auch die Fraktionsführung bei dieser Partei, wenn es um die Information zu Initiativen in wichtigen Politikfeldern geht, entweder eine normale bzw. gar keine Rolle (je 29%).¹⁰⁰ Befragt nach dem vorherrschenden Klima zwischen den Fraktionen, wenn das Parlament seine Kontrollfunktion ausübt, gaben 76% ein kompetitives Klima an. Kooperativ schätzten dies nur 24% ein, wobei hier die Regierungsparteien deutlich positiver denken, als dies die Oppositionsparteien tun (SPD: 33%, Grüne: 22%, CDU: 14% und FDP: 0%).

Um herauszufinden, ob es Unterschiede in der Einschätzung der Kontrollfunktion durch die Regierungsfractionen einerseits und die Oppositionsfractionen andererseits gibt, sollten die Abgeordneten jeweils deren Ernsthaftigkeit beurteilen. So mußten sich die beiden parlamentarischen Gegenspieler (Regierung und Opposition) einmal selbst und ein anderes Mal den anderen einschätzen. Im Gesamtergebnis meinen nur 14% der Abgeordneten, die Regierungsmehrheit würde die Kontrollfunktion 'sehr ernst' nehmen. 48% dagegen glauben, sie nehme sie 'ernst', 25% 'weniger ernst', 11% 'nicht sehr ernst' und nur 2% bescheinigen den Mehrheitsparteien, diese Funktion überhaupt nicht ernst zu nehmen. Die Opposition scheint ihre Aufgabe zu erfüllen, denn jeweils 47% aller Abgeordneten entschieden sich für 'sehr ernst' und 'ernst'. Doch sagt das für sich allein genommen noch nicht sehr viel aus. Die beiden Diagramme 23 a,b differenzieren die Angaben für die Regierungsfraction und für die Opposition nach Parteien.

¹⁰⁰ Vgl. dazu Diagramm 17.

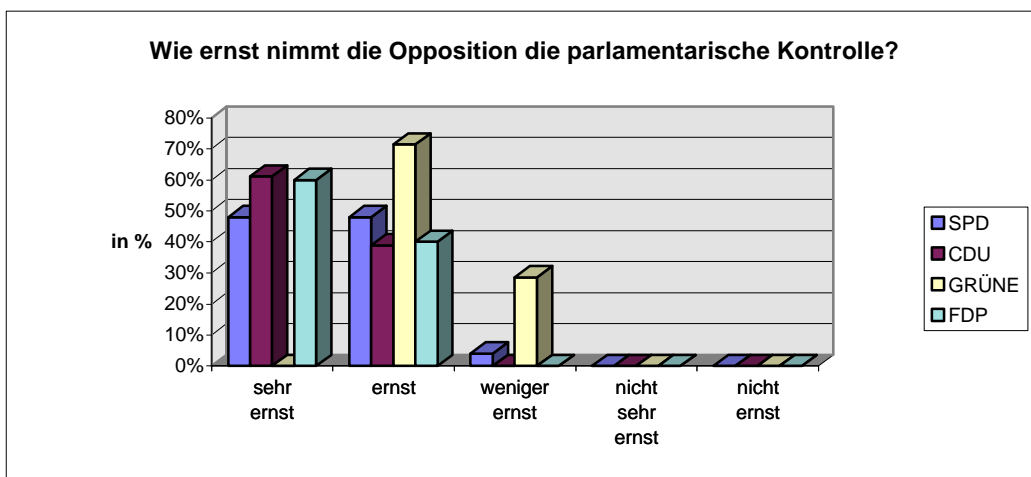
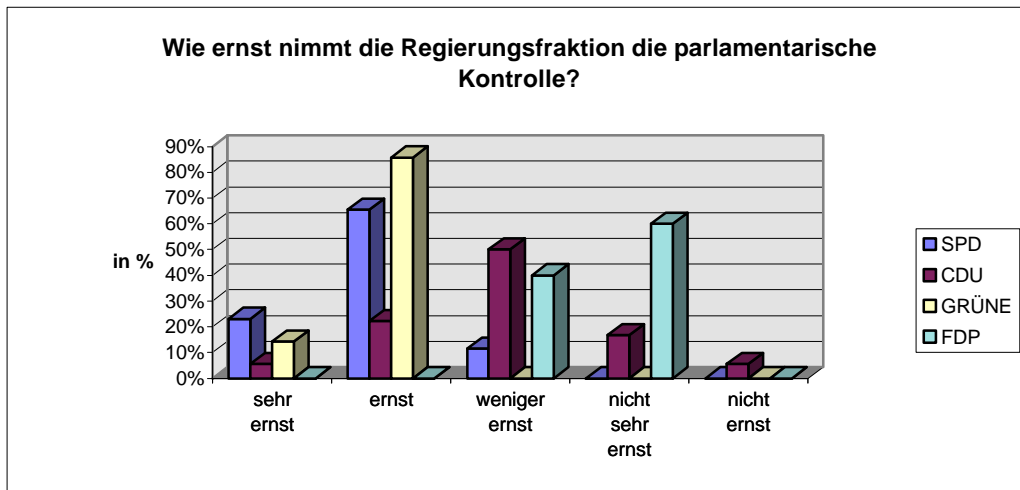


Diagramm 23 a,b

Die Opposition spart auch nicht mit entsprechender Kritik und bezeichnet u.a. die Regierungsfraktion als das eigentliche Problem der Kontrolle. Ein Kommentar hierzu:

Die faktischen Probleme der parlamentarischen Tätigkeit und der Kontrolle von Regierung und Verwaltung liegen in dem fehlenden Willen der jeweiligen Regierungsfractionen, „ihre“ Landesregierung zu kontrollieren, und in der äußerst mangelhaften personellen und sächlichen Ausstattung der Abgeordneten, die Arbeitsleistung zur Kontrolle zu erbringen.

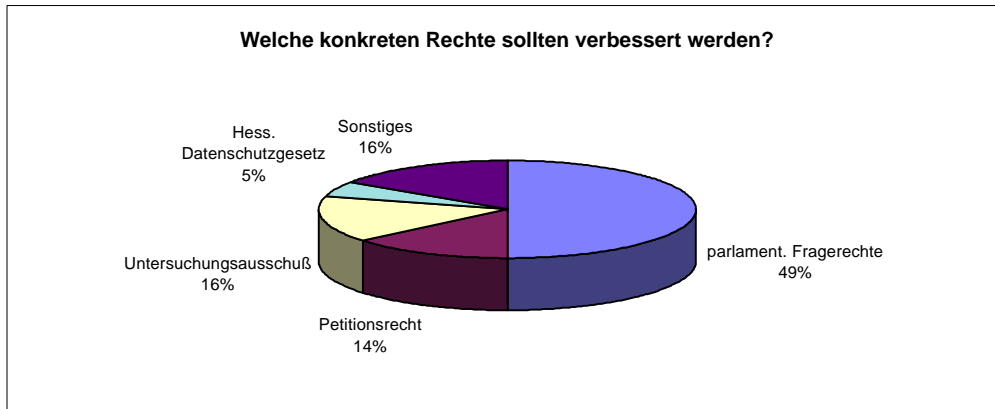
Konsequenterweise gaben 63% der Abgeordneten an, daß die jetzige Ausgestaltung der Informations- und Kontrollrechte ausreichend sei. Das Antwortverhalten auf eine weitere Frage läßt diese Angaben jedoch widersprüchlich erscheinen, da sie eher auf das Gegenteil hinweisen. Es wurde danach gefragt, welche konkreten Rechte nach Meinung der Abgeordneten gestärkt werden sollten. Zur Auswahl standen die parlamentarischen Fragerechte, das Petitionsrecht, das Untersuchungsausschußrecht, das Hessische

Datenschutzgesetz sowie eine Kategorie zur freien Angabe. 50% sprachen sich für eine Stärkung der parlamentarischen Fragerechte aus, 16% entschieden sich für die Stärkung des Untersuchungsausschußrechts, 14% für das Petitionsrecht und nur 5 % für eine Stärkung der Rechte des Landtags im Hessischen Datenschutzgesetz (16% für 'Sonstiges') (Diagramm 26). Die Stärkung der parlamentarischen Fragerechte erscheint unlogisch, da sie zum einen bereits schon sehr gut ausgestaltet sind und zum anderen als durchsetzbare Minderheitenrechte eine Kontrolle ermöglichen. Außerdem sind keine zahlenmäßigen Begrenzungen der Fragemöglichkeiten in der Geschäftsordnung festgelegt, so daß die Abgeordneten im Prinzip soviel Fragen stellen können, wie sie möchten. Um die „entschiedenen“ Informationen von der Landesregierung zur gleichgewichtigen Teilnahme an der Staatsleitung zu erhalten, nützen die formellen Interpellationsrechte zudem nur begrenzt.

Verwunderlich ist auch, daß sich nur 5% der Befragten für eine Verbesserung des Hessischen Datenschutzgesetzes (HDSG) ausgesprochen haben. Gerade dieses Gesetz ermöglicht den Abgeordneten Zugang zu den Datenbanken der Regierung. Hier wäre also aufgrund der Gesetzgebungsfunktion des Parlaments eine Möglichkeit gegeben, den Informationsstand der Abgeordneten über die bestehenden Regelungen des Datenschutzes hinaus, zu verbessern. Zwar ist es rechtlich umstritten, wieweit der Zugriff auf Daten der Regierung durch den Landtag gehen soll, doch stellt dies eine weitere Option dar und solange kein abschließendes Urteil gesprochen ist, muß immer wieder das Gewaltenteilungsprinzip als Kriterium in Betracht kommen. Vieles spricht allerdings dafür, daß den meisten diese Regelungen relativ unbekannt sind bzw. die Daten in der parlamentarischen Praxis für eine stärkere Nutzung durch das Parlament zu unspezifisch sind. So stellte der Hessische Datenschutzbeauftragte in seinem 14. Tätigkeitsbericht fest, daß die in § 38 HDSG eingeräumten Informationsmöglichkeiten praktisch kaum von den Abgeordneten genutzt werden (vgl. Reitzmann 1997, 309).

Wesentlich ist hierbei, daß das Parlament selbständig sich Informationen besorgen kann und nicht auf die Regierung angewiesen ist. Gerade dies ist aber bei einer Verbesserung der parlamentarischen Fragerechte nicht zu erwarten, handelt es sich ja um eine „Fremdinformation“ des Parlaments. Auch hier wird wieder deutlich, daß sich die Abgeordneten noch zu wenig auf unabhängige Informationsquellen stützen und damit in ihrer Kontrolltätigkeit selbst beschneiden (Arbeitshypothese 2).

Diagramm 26



Zusammenfassend läßt sich die Arbeitshypothese 2, in der eine größere Unabhängigkeit der Abgeordneten von Regierungsinformationen durch andere Informationsquellen eine engere Kontrolle nach sich zieht, nur begrenzt aufrechterhalten. Das Informationsnetzwerk zwischen Landtag und Landesregierung richtet sich stark nach dem Dualismus Regierungsmehrheit und Opposition aus. Die Opposition greift zwar verstärkt nach anderen Informationsquellen - die CDU und die FDP zu Interessensgruppen und Experten - doch sie hat umgekehrt auch bedingt durch ihre Rolle nur beschränkten Zugang zur Regierungsinformation, die nicht in Form von formellen Initiativen zugänglich gemacht werden. Für die Regierungsfractionen besteht wenig Anreiz, sich unabhängig zu informieren, sie sind im wesentlichen in den Informationsfluß involviert. Ob dies jedoch auch für eine ausreichende Kontrolle sorgt, wird kritisch gesehen, wie die beiden folgenden Kommentare zeigen.

Die einzelnen Ressorts, mit denen man arbeitskreisgebunden hauptsächlich zu tun hat, können z.B. vom Koalitionspartner „besetzt“ sein, was den Informationsfluß erschweren kann, genauso wie die völlige Unkenntnis der Landesregierung als Neuling im Parlament. Kennt man Minister/innen und Staatssekretäre persönlich, ist der Informationsaustausch einfacher.

Regierungsabgeordnete sind in der Mediendemokratie in ihrer Kontrollfunktion der Regierung gegenüber sehr eingeschränkt.

Arbeitshypothese 1 und 3 dagegen zeigen sich weitestgehend bestätigt. Die parlamentarische Kontrollfunktion besitzt unterschiedlichen Stellenwert zwischen Regierungsfractionen und Opposition, so daß ihre Wahrnehmung in der täglichen Arbeit

sich nach diesem Spannungsverhältnis ausrichtet. Dies bringt ein anderer Kommentar auf den Punkt:

Erfolgreiche Oppositionsarbeit setzt Informationen und informelle Kontrolle voraus. Erfolgreiche Regierungsarbeit ein ausgewogenes Informationsverhältnis zwischen Regierung und Fraktionen (und Partei). Regierungsabgeordnete müssen eingebunden werden.

Kapitel 7: Schlußbetrachtung

In der vorliegenden Arbeit wurden die wesentlichen Faktoren dargestellt, die für die Informationsdefizite und -probleme des Landtags gegenüber der Landesregierung ausschlaggebend sind. Auf der Seite der Exekutive sind dies im wesentlichen die Organisationsstrukturen der Ministerialbürokratie, informelle Praktiken, Ermessensspielräume und vor allem das enorme Fach- und Sachwissen, welches sich dort ansammelt. Auf der Seite der Legislative sind die Entwicklungen im Bund-Länder-Verhältnis, die intensiven Kooperationsstrukturen zwischen Bund und Ländern und zwischen den Länderexekutiven untereinander sowie die Entwicklung der europäischen Integration zu nennen. Es wurden weiter die Informations- und Kontrollstrukturen des Hessischen Landtags untersucht und daraufhin analysiert, ob sie ausreichend sind, bestehende Informationsvorteile der Landesregierung abzubauen. Die zentrale Leithypothese war dabei, daß je besser der Landtag seine Informations- und Kontrollrechte ausgestaltet und ausübt, desto geringer das Informationsungleichgewicht im Verhältnis zur Exekutive und desto enger die Kontrolle ist.

Der nach der Principal-Agent-Theorie auftretende Interessenkonflikt zwischen Principal (Landtag) und Agent (Landesregierung) kann wie folgt beschrieben werden. Die Landesregierung verfolgt das Interesse, dem Landtag nur solche Informationen zukommen zu lassen, die ihren Handlungs- und Entscheidungsspielraum nicht besonders beschneiden. Dadurch sichert sie sich Einfluß- und Machtsphären im politischen Prozeß, die ungern geteilt werden. Der Landtag dagegen möchte von der Exekutive eben gerade Informationen, die es ihm erlauben, an wesentlichen gesamtstaatlichen Entscheidungen und Entwicklungen mitzuwirken und das Handeln der Ministerialbürokratie zu kontrollieren.

Die Informations- und Kontrollmöglichkeiten des Landtags könnten noch besser ausgestaltet werden und die Kontrolle damit effizienter gemacht werden. Dies wird aber im wesentlichen durch zwei Umstände verhindert. Einerseits läßt die Funktionslogik des parlamentarischen Regierungssystems durch den - in ihm strukturell angelegten - Dualismus zwischen Regierungsmehrheit und Opposition nicht zu, daß Informationen allen zugute kommt. Die Kontrollfunktion kann deshalb nicht so ausgeübt werden, wie dies in der Verfassung, von der Rechtsprechung, von der Öffentlichkeit und auch von den Abgeordneten selbst immer wieder erwartet und gefordert wird. Andererseits ist der Parteienwettbewerb zu stark ausgeprägt, um ein gemeinsames Handeln des Landtags zur

entscheidenden Durchsetzung seiner Informationsinteressen und Verbesserung seiner Informationslage zu ermöglichen. Zusätzlich sind noch verfassungsmäßige Regelungen zu nennen (Volksabstimmung), welche grundsätzliche Veränderungen erschweren.

Die Geschäftsordnung bietet eine breite Palette an Mitteln zur Information und Kontrolle. Die Ausgestaltung der parlamentarischen Fragerechte als Minderheitenrechte, das Untersuchungsausschußrecht sowie andere, durchsetzbare Minderheitenrechte (z.B. Aktuelle Stunde, Einsetzung von Enquete-Kommissionen) sind für die Abgeordneten durchaus geeignet, Informationen zu erhalten und Kontrolle auszuüben. Der Landtag läßt zudem einen leichten Trend (bei Anhörungen und Enquete-Kommissionen) zu vermehrtem Zugreifen auf regierungsunabhängige Informationen erkennen. Dies müßte noch viel intensiver genutzt werden und die Parlamentarier müßten sich noch mehr die Nützlichkeit solcher Instrumente bewußt machen. In diesem Zusammenhang ist der Zugang zu Datenbanken zu nennen oder die Einrichtung einer parlamentspezifischen Datenbank, auf die alle Landtage Zugriff haben. Der Informationsaustausch zwischen den Landesparlamenten könnte zusätzlich mit Hilfe der modernen Informations- und Kommunikationstechniken wesentlich verbessert werden. Damit wird ein gemeinsames Abstimmen und Handeln erleichtert, was die Position gegenüber den Landesregierungen stärken könnte.

Die Novellierung der Geschäftsordnung 1993 hat eindeutige Verbesserungen für die Abgeordneten gebracht. Das Grundproblem liegt jedoch nicht hier, sondern in der Tatsache, daß die Wirkung der Geschäftsordnung nach wie vor auf das Parlament beschränkt ist. Hier müßte angesetzt werden. Die Informationen, welche die Abgeordneten aufgrund der klassischen Interpellationsrechte erhalten, sind nicht immer die ausschlaggebenden. Sie sind wichtig, um die Ministerialbürokratie konkret zu kontrollieren. Grundsätzlich geht es aber auch darum, daß das Parlament als Ganzes wieder verstärkt in die Vorbereitungen von wesentlichen Entscheidungen der Landesregierung auf Bundesebene und im Bereich der europäischen Einigung miteinbezogen wird. Es soll seine Steuerungsfähigkeit zumindest ansatzweise wieder zurückbekommen, denn der Prozeß des Macht- und Einflußverlustes wird nicht wieder vollständig umkehrbar sein. Dazu sind mutige Schritte gefragt. Eine bessere Kontrolle als bisher ist durch die verfassungsmäßige Regelung der Informations- und Kontrollrechte des Parlaments und einem Parlamentsinformationsgesetz zu erreichen. Es wurde aber aufgrund der Notwendigkeit einer Volksabstimmung noch keine Initiative

ergriffen. Der Landtag steckt hier in einem Dilemma. Er reagiert zudem immer zu spät und nicht druckvoll genug, dies hat die Auswertung der Drucksachen ergeben. Die Ergebnisse der schriftlichen Befragung spiegelte deutlich die Aufteilung des Parlaments in Regierungsmehrheit und Opposition wieder.

Die Abgeordneten halten zwar die parlamentarische Kontrolle für sehr wichtig (60%), es herrscht bei der Ausübung der Funktion aber ein überwiegend kompetitives Klima vor, dies meinten 76% der Befragten. Die Regierungsfractionen haben sehr intensive informelle Kontakte zu den Ministerien (SPD: 70%, Grüne: 71%), die Opposition dagegen zu den Interessensgruppen und Experten (CDU: 75%, 68%; FDP: 60%, 80%). Die Grünen greifen allerdings im Vergleich zur SPD wesentlich stärker auf unabhängige Informationsquellen zurück. 42% dieser Partei besitzen intensive Kontakte auch zu Experten, während die große Regierungspartei den Rat von Experten nur zu 12% intensiv nutzt.

Eine Kontrolle der Ministerialbürokratie wird auch durch die Tatsache erschwert, daß 58% aller Abgeordneten bereits einmal im öffentlichen Dienst beschäftigt waren bzw. es noch sind. Sie kennen sich also mit den dortigen Denk- und Handlungsmustern aus und verwenden ihre Kenntnisse und Kontakte zur Erreichung informeller Informationen. Die enge Verflechtung der SPD und der Grünen mit dem öffentlichen Dienst gibt hierfür ein gutes Beispiel, denn 86% der Grünen und 74% der SPD-Abgeordneten waren oder sind dort beschäftigt. Den Informationsvorsprung der Ministerialbürokratie sieht die überwältigende Mehrheit (79%) eher als groß an, 21% sogar als sehr groß. Das normative Idealbild des neutralen Beamten finden 60% für teilweise noch zutreffend.

Die Anwendbarkeit der aus den Wirtschaftswissenschaften stammenden Principal-Agent-Theorie auf politik- bzw. verwaltungswissenschaftliche Fragestellungen erwies sich als äußerst begrenzt. Dies gilt jedoch nur für eine deskriptive Anwendung, die in dieser Arbeit vorgenommen wurde. Als formale Theorie könnte sich die Principal-Agent-Theorie fruchtbarer erweisen. Dies bleibt zukünftigen Forschungen überlassen.

Die Basisannahmen der Theorie (Informationsasymmetrie zwischen beiden Akteuren; die Annahme der vollen Rationalität und die Ausgestaltung der Informations- und Kontrollstrukturen) konnten übernommen werden. Anreizstrukturen für den Agenten, sich im Sinne des Principals zu verhalten, waren praktisch nicht zu übernehmen, da sie eine

Motivation innerhalb der Organisation herbeiführen sollen. Hier kommen auch die unterschiedlichen Verständnisse von ökonomischen und politik- bzw. verwaltungswissenschaftlichen Problemstellungen zum Ausdruck. Das Verhältnis von zwei Staatsorganen wird eben nicht durch Angebot und Nachfrage bestimmt, sondern ist in der Verfassung festgelegt und unterliegt bestimmten Zwängen. Problematisch ist weiter, den genauen Nutzen und die Interessen der Akteure klar zu identifizieren. Das Gewinnmaximierungsstreben eignet sich nicht dafür und so muß eher schlußfolgernd auf andere Maximierungsziele wie z.B. Einfluß, Reputation, Macht etc. zurückgegriffen werden. Sie besitzen aber leider den Nachteil, nicht exakt meßbar zu sein. Außerdem kann die Effizienz von parlamentarischen Kontrollsystemen nicht so exakt gemessen werden, wie dies im privaten Sektor möglich ist. Allgemeine Zielvorgaben der Politik für die Bürokratie sind jedoch möglich, so daß sich die Politik wieder mehr auf das Wesentliche konzentrieren sollte. Vielleicht sind die verschiedenen Bereiche der Verwaltungsreformen dazu geeignet, Effizienzmaßstäbe - und damit auch Kontrollmaßstäbe - künftig greifbarer zu machen.

Das Vertragsparadigma ist ebenfalls nur begrenzt zu übertragen. Der Landtag kann die von der Theorie als prinzipiell möglich angesehene Vertragsveränderung nicht wie Private einfach vornehmen. Die Verfassung und die Möglichkeit der gerichtlichen Überprüfung von Gesetzen und sonstigen Maßnahmen schränken den Landtag in seiner Handlungsfreiheit ein. Ein privater Unternehmer kann mit einer anderen Person Verträge abschließen, deren Inhalt beide ausgehandelt haben. Solange diese nicht gegen die geltende Gesetzes- bzw. Rechtslage verstoßen, ist hier ein großes Feld der Vertragsvereinbarungen möglich. Der Agent erhält dabei für seine Leistung den Lohn. Dies kann für den Landtag so nicht gelten. Er wird durch Wahlen legitimiert und die Landesregierung kommt durch die Wahl des Ministerpräsidenten zustande. Der Landtag kann nicht - überspitzt gesagt - durch Bewerbungsgespräche mit verschiedenen Landesregierungen die beste auswählen. Hier spielen die Parteien eine entscheidende Rolle. Auf sie wurde jedoch nicht weiter eingegangen, da dies für die Arbeit zu weit geführt hätte.

Die Theorie betrachtet grundsätzlich den Principal auf der einen Seite und den Agent auf der anderen Seite jeweils als eine Einheit bzw. als eine Person, obwohl die Literatur zum Teil das Zerfallen in mehrere Principals und Agents (multiple principals, multiple agents) mitberücksichtigt. Überträgt man diese Struktur des einheitlichen Principals und des einheitlichen Agents auf das Verhältnis von Parlament und Regierung, ähnelt dies eher

einem präsidentialen, als einem parlamentarischen Regierungssystem. Bei ersterem stehen sich die beiden Organe tatsächlich gegenüber. Für die amerikanische politik- und bürokratiewissenschaftliche Forschung eignet sich daher die Agency-Theorie wesentlich besser, als für die deutsche. Die Funktionslogik des parlamentarischen Systems ist mit der Principal-Agent-Theorie nur sehr unzureichend zu erfassen. Die „Verschmelzung“ von Regierung und Mehrheitsfraktionen und die Institution der Opposition lassen einen Dualismus zwischen beiden entstehen. Dies ist vielleicht auch der Grund dafür, daß man hierzulande kaum etwas über diesen Ansatz in Verbindung mit der politikwissenschaftlichen Forschung findet. Die neuere, einschlägige amerikanische Literatur schwärmt dagegen von den zukünftigen Potentialen für die Institutionentheorie - gerade wegen der Formalität der Principal-Agent-Theorie (vgl. insbesondere Hammond 1997).

Trotz aller Einschränkungen ist die Grundanalyse und die Grundfragestellung der Agency-Theorie auch auf die Beziehung zwischen Landtag und Landesregierung anzuwenden. Dies sind auf den Punkt gebracht: Informationsdefizite und die Frage nach angemessenen Kontrollen. Das ist es, was die Theorie leisten kann. Sie kann erklären und Wege aufzeigen, wie ein Problem aller Parlamente besser in den Griff zu bekommen ist. Doch ist auch deutlich geworden, daß es keinen „one best way“ gibt. Dies scheitert schon an der unklaren Vorstellung von Kontrolle und an der fehlenden Theorie über Kontrollsysteme (vgl. Hellstern 1985, 712f.). Verschiedene Ansatzpunkte sind möglich und die Kombination der Kontrollmöglichkeiten eröffnet die meisten Chancen, daß sich die Situation verbessert. Allerdings muß man sich auch von dem Mythos befreien, eine optimale Kontrolle und Information sei erreichbar. Das Regierungssystem trägt entscheidend dazu bei, wie die Kontrolle der Regierung möglich ist. Innerhalb dieser Grenzen liegt es aber auch an jedem selbst, wie er diesen Rahmen ausfüllen möchte. Es erwies sich als widersprüchlich, daß der Landtag immer wieder Beschwerde führt, er sei zu wenig informiert oder nicht eingebunden in wesentliche staatsleitende Entscheidungen, andererseits aber zu wenig Solidarität zeigt und wirkliche Gelegenheiten kaum wahrnimmt. Die weitere Diskussion über dieses Thema erscheint deshalb vor diesem Hintergrund nach wie vor nötig.

Anhang

Fragebogen zur Informationssituation der Abgeordneten im Hessischen Landtag.

Der Landtag und die Landesregierung in der Verfassung des Landes Hessen (Auszug),
(Hessischer Landtag Volkshandbuch 1995, 114-121).

Die Geschäftsordnung des Hessischen Landtags vom 16.12.1993 (GVBl. I, 628),
(Hessischer Landtag Volkshandbuch 1995, 70-113).

Fragebogen zur Informationssituation der Abgeordneten im Hessischen Landtag

Hinweise zum Ausfüllen: Die meisten Fragen werden durch ankreuzen beantwortet (). Bei einer Mehrfachnennung können Sie auch mehrere Antwortkategorien ankreuzen. Daneben gibt es noch „offene Fragen“, die Sie in dem mit ____ vorgegebenen Raum mit eigenen Worten beantworten. Ihre Angaben werden vertraulich behandelt und bleiben anonym.

I. Allgemeiner Teil

1) Geschlecht?

männlich weiblich

2) Wie alt sind Sie? _____ Jahre.

3) Welcher Fraktion gehören Sie an?

CDU-Fraktion **SPD** -Fraktion **FDP**-Fraktion **BÜNDNIS90/Die Grünen**

4) Ist die laufende Legislaturperiode Ihre erste als Abgeordnete/r? **Ja** **Nein**

5) *Falls Nein:* Seit wann sind Sie Abgeordnete/r im Hessischen Landtag? _____.

6) Waren bzw. sind Sie im öffentlichen Dienst beschäftigt? **Ja** **Nein**

7) *Falls Ja:* Wo waren oder sind Sie beschäftigt?

Kommunalverwaltung Landesverwaltung Bundesverwaltung Sonst. Verwaltung

8) Welche parlamentarische Funktion üben Sie z.Zt. aus?

9) Welche Parteiämter haben/hatten Sie inne?

II. Die Informationssituation der Abgeordneten

10) Welche Informations- und Kommunikationsmittel benutzen Sie, um sich die für Sie relevanten Informationen zu beschaffen? (Mehrfachnennung)

a) persönliche Kontakte

b) Kontakte zu Kollegen

c) Fraktionsmitarbeiter und -mitarbeiterinnen

d) Bücher, Zeitungen und Zeitschriften

e) Fernsehen

f) Telefon/Internet

g) Sonstiges , wie z.B. _____

- 11) Welche Informationen sind für Sie als Abgeordnete/r wichtig? (Mehrfachnennung)
Informationen
- a) aus dem Wahlkreis
 - b) aus der eigenen Partei
 - c) über die anderen Parteien
 - d) aus dem Politikfeld, in dem ich mich spezialisiert habe
 - e) über das aktuelle politische Tagesgeschehen
- 12) Die unten aufgeführten Aspekte stellen die Kriterien dar, nach denen Sie eine Information beurteilen. Bilden Sie eine Rangfolge (1-6) nach der Priorität.
- a) Zuverlässigkeit Nr. _____
 - b) Nützlichkeit Nr. _____
 - c) Handlungsrelevanz Nr. _____
 - d) Aktualität Nr. _____
 - e) Vollständigkeit Nr. _____
 - f) Kosten (der Beschaffung) Nr. _____
- 13) Wieviel Zeit verbringen Sie damit sich mit Informationen zu versorgen, die für Ihre Arbeit als Abgeordnete/r von Belang sind?
- Viel Mittelmäßig Wenig Weiß nicht
- 14) Wie viele Stunden sind dies pro Woche?
- a) in Sitzungswochen ca. _____ Stunden.
 - b) außerhalb der Sitzungswochen ca. _____ Stunden.
- 15) Woher bekommen Sie Ihrer Meinung nach die Informationen, die eine aktuelle Informationslücke am besten schließen? Eher durch
- a) formelle Kontakte (Plenarsitzung, Ausschüsse, parlamentarische Anfragen etc.)
 - b) informelle Kontakte
 - c) durch formelle und informelle Kontakte gleichermaßen
- 16) Bilden Sie eine Rangfolge (1-5) nach der Häufigkeit und Intensität der informellen Kontakte.
- a) in die Ministerien direkt. Nr. _____
 - b) in andere Verwaltungen (z.B. Kommunalverwaltung). Nr. _____
 - c) zu Experten (Sachverständige, Wissenschaftler, Institute etc.). Nr. _____
 - d) zu Interessengruppen/Verbänden. Nr. _____
 - e) zu sonstigen Personen/Gruppen. Nr. _____
- 17) Welche Rolle spielt Ihre Fraktionsführung, wenn es darum geht, Sie über die Initiativen in bestimmten Politikfeldern zu informieren?
- sehr große Rolle große Rolle normale Rolle geringere Rolle keine Rolle
- 18) Ihr Mandat üben Sie vor allen Dingen aus (Mehrfachnennung)
- a) um den Auftrag der Wähler zu erfüllen
 - b) um die politischen Ziele weiter um- bzw. fortsetzen zu können (Wiederwahl)
 - c) wegen der finanziellen Absicherung
 - d) wegen anderer Gründe , wie z.B. _____

19) Wie wichtig sind die einzelnen Funktionen eines Parlaments in der parlamentarischen Praxis?

a) die Gesetzgebungsfunktion

sehr wichtig wichtig weniger wichtig nicht sehr wichtig nicht wichtig

b) die Kontrollfunktion

sehr wichtig wichtig weniger wichtig nicht sehr wichtig nicht wichtig

c) die Wahlfunktion

sehr wichtig wichtig weniger wichtig nicht sehr wichtig nicht wichtig

III. Kontakte der Abgeordneten zur Ministerialbürokratie

20) Es wird allgemein behauptet, daß die Ministerialbürokratie über einen Informationsvorsprung verfügt, den die Parlamentarierinnen und Parlamentarier nicht mehr aufholen können. Wie groß ist dieser Vorsprung Ihrer Erfahrung nach?

eher sehr groß eher groß eher gering eher sehr gering Weiß nicht

21) Das normative Modell demokratischer Verfassung geht davon aus, daß Parlamente und gewählte Regierungen die Aufgabe der Willensbildung haben. Die Verwaltung hat die Aufgabe des sachlichen Vollzugs dieses Willens. Inwieweit entspricht das Bild vom politisch neutralen Fachbeamten heute in der Ministerialverwaltung der Realität?

a) Entspricht der Realität

b) Entspricht zum großen Teil der Realität

c) Teils teils

d) Entspricht nicht mehr der Realität

IV. Parlamentarische Kontrolle

22) Wie wichtig ist für Sie die Funktion der Parlamentarischen Kontrolle im Landtag?

sehr wichtig wichtig weniger wichtig nicht sehr wichtig nicht wichtig

23) Wie ernst glauben Sie, nehmen Ihre parlamentarischen Kollegen die Parlamentarische Kontrolle?

a) Kollegen und Kolleginnen in der Regierungsfraktion

sehr wichtig wichtig weniger wichtig nicht sehr wichtig nicht wichtig

b) Kollegen und Kolleginnen in der Opposition

sehr wichtig wichtig weniger wichtig nicht sehr wichtig nicht wichtig

24) Glauben Sie, daß die jetzigen Regelungen in der Hessischen Verfassung und in der Geschäftsordnung des Landtags für eine ausreichende Parlamentarische Kontrolle der Regierung und der Ministerialbürokratie sorgen?

Ja Nein

25) Was sollte verbessert werden? (Mehrfachnennung)

a) die Rechte des gesamten Parlaments

b) die Rechte der Opposition

c) die Rechte des einzelnen Abgeordneten

26) Welche konkreten Rechte müßten Ihrer Meinung nach gestärkt werden?
(Mehrfachnennung)

- a) die parlamentarischen Fragerechte
- b) das Petitionsrecht
- c) das Untersuchungsausschußrecht
- d) das Hessische Datenschutzgesetz
- e) Sonstiges, wie _____

27) Charakterisieren Sie das Klima im Hessischen Landtag zwischen den Fraktionen, wenn parlamentarische Kontrolle ausgeübt wird. Das Klima ist eher

- a) kooperativ
- b) kompetitiv

28) Wenn Sie Ihre parlamentarischen Kontroll- und Informationsrechte ausüben, als Vertreter welcher Gruppe fühlen Sie sich? (Mehrfachnennung)

- a) als Vertreter/Vertreterin des ganzen Parlaments
- b) als Vertreter/Vertreterin meiner Fraktion
- c) als Vertreter/Vertreterin meines Wahlkreises und meiner Wählerinteressen
- d) als unabhängige/r Abgeordnete/r

V. Fragen zum Fragebogen

29) Sind Sie der Meinung, daß der Fragebogen die relevanten Aspekte zu den Themen berücksichtigt hat?

Ja **Nein**

30) Falls Nein: Was hat Ihrer Meinung nach gefehlt?

Raum für sonstige Bemerkungen

Vielen Dank für Ihre Teilnahme.

Ich versichere Ihnen an dieser Stelle noch einmal, daß Ihre Angaben vertraulich behandelt werden und anonym bleiben.

Literaturverzeichnis

Monographien

Aberbach, Joel D./Putnam, Robert D./Rockman, Bert A.; Bureaucrats and Politicians in Western Democracies. Cambridge (Mass.): Harvard University Press 1981.

Arrow, Kenneth J. „The economics of agency“. Principals and Agents: The Structure of Business. John W. Pratt/Richard J. Zeckhauser (Hrsg.). Harvard Business School, Research Colloquium. Boston, Massachusetts: Harvard Business School Press 1985, 37-51.

Barker, Ernest; „Zur Theorie des Parlamentarismus“. Parlamentarismus. Kurt Kluxen (Hrsg.) 5. erweiterte Auflg. Neue Wissenschaftliche Bibliothek 18. Königstein/Ts.: Verlagsgruppe Athenäum, Hain, Scriptor, Hanstein 1980, 59-64.

Becker, Walter; „Länder und Landtage im Prozeß der europäischen Einigung“. Der Landtag-Standort und Entwicklungen. Erich Schneider (Hrsg.). 1. Auflg. Baden-Baden: Nomos-Verl.-Ges. 1989, 25-41.

Berthel, Jürgen; „Informationsbedarf“. Handwörterbuch der Organisation. Enzyklopädie der Betriebswirtschaftslehre Band 2. 3. völlig neugestaltete Auflg. Erich Frese (Hrsg.). Stuttgart: Poeschl Verlag 1992, 872-886.

Bischoff, Friedrich/Bischoff, Michael; „Parlament und Ministerialverwaltung“. Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland. § 54. Hans-Peter Schneider/Wolfgang Zeh (Hrsg.) Berlin/New York: Walter de Gruyter 1989, 1457-1477.

Bothe, Michael; „Rechtliche Rahmenbedingungen einer hessischen Europapolitik.“ 50 Jahre Verfassung des Landes Hessen - Eine Festschrift. Hans Eichel/Klaus Peter Möller (Hrsg.). Wiesbaden: Westdeutscher Verlag 1997, 400-408.

Derlien, Hans-Ulrich; „Bürokratie“. Handwörterbuch der Organisation. Enzyklopädie der Betriebswirtschaftslehre Band 2. 3. völlig neugestaltete Auflg. Erich Frese (Hrsg.). Stuttgart: Poeschl Verlag 1992, 391-400.

Deutsch, Karl W.; Politische Kybernetik. Modelle und Perspektiven. 3. unveränd. Auflg. Rene Ahlberg (Hrsg.). Sozialwissenschaft in Theorie und Praxis 6. Freiburg: Rombach Verlag, 1973.

Deutsch, Karl W.; The Nerves of Government. Models of Political Communication and Control. 3. Auflg. New York: Free Press Paperback 1969.

Downs, Anthony; „An Economic Theory of Political Action in a Democracy“. The Political Economy. Thomas Ferguson/Joel Rogers (Hrsg.). New York/London: Sharpe 1984, 12-26.

- Dreier, Volker;** Datenanalyse für Sozialwissenschaftler. München/Wien: Oldenbourg 1994.
- Ebers, Mark/Gotsch, Wilfried;** „Institutionenökonomische Theorien der Organisation.“ Organisationstheorien. Alfred Kieser (Hrsg.). Stuttgart, Berlin, Köln: Kohlhammer 1993, 193-242.
- Eichel, Hans/Möller, Klaus Peter** (Hrsg.); 50 Jahre Verfassung des Landes Hessen - Eine Festschrift. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag 1997.
- Eicher, Hermann;** Der Machtverlust der Landesparlamente: historischer Rückblick, Bestandsaufnahme, Reformansätze. Beiträge zum Parlamentsrecht 14. Berlin: Duncker&Humblot 1988.
- Ellwein, Thomas/Hesse, Jens Joachim** (Hrsg.); Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland. 6. neubearb. und erw. Auflage, Sonderausgabe für Landeszentralen und die Bundeszentrale für politische Bildung. Opladen: Westdeutscher Verlag 1988.
- Ellwein, Thomas/Hesse, Jens Joachim** (Hrsg.); Der überforderte Staat. Baden-Baden: Nomos Verlag 1994.
- Friesenhahn, Ernst;** „Parlament und Regierung im modernen Staat“. Parlamentarismus. Kurt Kluxen (Hrsg.). 5. erw. Auflg. Königstein/Ts.: Verlagsgruppe Athenäum, Hain, Scriptor, Hanstein 1980, 307-319.
- Gabriel, Jens-Peter/Steffani, Winfried;** „Bundesrepublik Deutschland“. Regierungsmehrheit und Opposition in den Staaten der EG. Winfried Steffani (Hrsg.) unter Mitarbeit von Jens-Peter Gabriel. Sozialwissenschaftliche Studien 25. Opladen: Leske + Budrich 1991, 127-156.
- Grundgesetz;** 32. neubearbeitete Auflg. 5003. München: C. H. Beck/dtv 1994
- Heinzerling, Stefan;** „Funktionen der Fraktionen als Träger der parlamentarischen Kontrolle“. Die parlamentarische Kontrolle: Institutionen und Funktionen des Deutschen Bundestages. Speyerer Studien: Reihe B Projekte für den Verein zur Förderung der Verwaltungswissenschaften Speyer e.V. 1. Eckart Busch, Frithjof Berger (Hrsg.). Berglen: Wirttemberg-Verl. Lang-Jeutter u. Jeutter 1989, 120-127.
- Hellstern, Gerd-Michael;** „Unwilling to Bark, not Able to Bite?“ Guidance, Control und Evaluation in the Public Sector. The Bielefeld Interdisciplinary Project. Franz-Xaver Kaufmann/Giandomenico Majone, Vincent Ostrom (Hrsg.). De Gruyter Studies in Organisation 4. Berlin/New York: de Gruyter 1985, 691-718.

Herzog, Dietrich u.a. (Hrsg.); Parlament und Gesellschaft. Eine Funktionsanalyse der repräsentativen Demokratie. Schriften des Zentralinstituts für sozialwissenschaftliche Forschung der Freien Universität Berlin. Band 73. Opladen: Westdeutscher Verlag 1993.

Hesse, Joachim Jens; „Staat, Politik und Bürokratie-eine Einführung“. Politikwissenschaft und Verwaltungswissenschaft. Politische Vierteljahresschrift: Sonderheft 13. Dt. Vereinigung für Polit. Wissenschaften. Joachim Jens Hesse (Hrsg.). Opladen: Westdeutscher Verlag 1982, 9-33.

Hessischer Landtag/Hessische Landesregierung (Hrsg.); Symposium Verfassungsreform. 30./31. Oktober 1991 im Hessischen Landtag. Wiesbaden: Hessischer Landtag 1991.

- Hessischer Landtag. 13. Wahlperiode. Volkshandbuch. 2. überarbeitete Aufl. Rheinbreitbach: Neue Darmstädter Verlagsanstalt 1992

- Hessischer Landtag. 14. Wahlperiode. Volkshandbuch. 1. Aufl. Rheinbreitbach: Neue Darmstädter Verlagsanstalt 1995

Hoerster, Norbert; (Hrsg.) Klassische Texte der Staatsphilosophie. 8. Aufl. München: Deutscher Taschenbuch Verlag 1993, 176-189.

Ismayr, Wolfgang; Der Deutsche Bundestag. Funktionen-Willensbildung-Reformansätze. Opladen: Leske & Budrich 1992.

Jesse, Eckhard; „Präsidialsystem“. Pipers Wörterbuch zur Politik 1. Politikwissenschaft. Theorien-Methoden-Begriffe. Dieter Nohlen/Rainer-Olaf Schultze (Hrsg.) 2. Aufl. München: R. Piper Verlag 1987, 805-806.

Klatt, Hartmut; „Beziehungen zwischen Bundestag und Landesparlamenten. (Selbst-)Entmachtung der Landesparlamente? Möglichkeiten und Gegenstrategien.“ Landesparlamente und Föderalismus: Hat das parlamentarische System in den Bundesländern eine Zukunft? Franz Greß (Hrsg.) Fachtagung des Hessischen Landtags und der Hessischen Landeszentrale für politische Bildung 09/10.11.1988. Hessische Schriften zum Föderalismus und Landesparlamentarismus 1. Wiesbaden: Hessischer Landtag 1990, 63-98.

Klatt, Hartmut; in: Die Rolle der Bundesländer in einem geeinten Deutschland und geeinten Europa: Eine Herausforderung für Landesparlamentarismus und Föderalismus. Franz Greß (Hrsg.) Fachtagung des Hessischen Landtags und der Hessischen Landeszentrale für politische Bildung 01./02.11.1990. Hessische Schriften zum Föderalismus und Landesparlamentarismus 4. Wiesbaden: Hessischer Landtag 1992, 95-115.

Kohl, Jürgen; „Staatsausgaben“. Wörterbuch Staat und Politik. Neuaufl. 1995, Serie Piper 2070. Dieter Nohlen (Hrsg.). München: R. Piper Verlag 1995, 724-729.

Krehbiel, Keith; Information and Legislative Organisation. Michigan Studies in Political Analysis. John E. Jackson/Christopher H. Achen (Hrsg.). University of Michigan, Ann Arbor 1991.

Kromrey, Helmut; Empirische Sozialforschung. Modelle und Methoden der Datenerhebung und Datenauswertung. 6. rev. Auflg. Opladen: Leske+Budrich 1994.

Kuhlen, Rainer; Informationsmarkt: Chancen und Risiken der Kommerzialisierung von Wissen. Schriften zur Informationswissenschaft 15. Konstanz: Universitäts-Verlag Konstanz 1995.

Lehmbruch, Gerhard; Parteienwettbewerb im Bundesstaat. Stuttgart: W. Kohlhammer Verlag 1976.

Lehner, Franz/Schubert, Klaus; „Ökonomische Theorien der Politik“. Wörterbuch Staat und Politik. Neuaufl. 1995, Serie Piper 2070. Dieter Nohlen (Hrsg.). München: R. Piper Verlag 1995, 476-482.

Leibholz, Gerhard; „Die Kontrollfunktion des Parlaments“. Macht und Ohnmacht der Parlamente. Schriftenreihe der Friedrich-Naumann-Stiftung zur Politik und Zeitgeschichte 9. Paul Luchterberg/Walter Erbe (Hrsg.). Stuttgart: Deutsche Verlags-Anstalt 1965, 57-80.

Leichum, Thomas; „Begriff und Funktionen der parlamentarischen Kontrolle“. Die parlamentarische Kontrolle: Institutionen und Funktionen des Deutschen Bundestages. Speyerer Studien: Reihe B Projekte für den Verein zur Förderung der Verwaltungswissenschaften Speyer e.V. 1. Eckart Busch, Frithjof Berger (Hrsg.). Berglen: Württemberg-Verl. Lang-Jeutter u. Jeutter 1989, 1-4.

Linck, Joachim; „Die parlamentarische Kontrolle in den deutschen Landesparlamenten“. Die Kontrollfunktion der Landesparlamente. Heinz Schäffer/Heinz D. Anderwald/Georg Lienbacher (Hrsg.) Wien: Manz 1995, 13-32.

Lindblom, Charles E.; „Inkrementalismus: die Lehre vom „Sich-Durchwursteln““. Wohlfahrtsstaat und Massenloyalität. Wolf-Dieter Narr/Claus Offe (Hrsg.) Köln: Kiepenheuer & Witsch 1975, 161-177.

Loewenstein, Karl; „Zum Begriff des Parlamentarismus“. Parlamentarismus. Kurt Kluxen (Hrsg.). 5. erweiterte Auflg. Neue Wissenschaftliche Bibliothek 18. Königstein/Ts.: Verlagsgruppe Athenäum, Hain, Scriptor, Hanstein 1980, 65-69.

Lösche, Peter; „Herrschaft des Kongresses oder Herrschaft des Präsidenten? Überlegungen zu Fiktion und Wirklichkeit einer populären Dichotomie“. Pluralismus und

Parlamentarismus in Theorie und Praxis. Winfried Steffani zum 65. Geburtstag. Jürgen Hartmann/Uwe Thaysen (Hrsg.). Opladen: Westdeutscher Verlag 1992, 215-230.

Magiera, Siegfried; „Rechte des Bundestages und seiner Mitglieder“. Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland. § 52. Hans-Peter Schneider/Wolfgang Zeh (Hrsg.) Berlin/New York: Walter de Gruyter 1989, 1421-1446.

Majone, Giandomenico; „Controlling Regulatory Bureaucracies: Lessons from the American Experience.“ Systemrationalität und Partialinteresse. Festschrift für Renate Mayntz. Hans-Ulrich Derlien, Uta Gerhard, Fritz W. Scharpf (Hrsg.). Baden-Baden: Nomos-Verlag 1994, 291-314.

Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. Policy-making in the German Federal Bureaucracy. Amsterdam: Elsevier 1975.

Mayntz, Renate; Soziologie der öffentlichen Verwaltung. 3. Aufl. Heidelberg/Karlsruhe: C.F. Müller Juristischer Verlag 1978.

Meyer, Hans; „Was sollen und was können die Landesparlamente leisten?“. Landesparlamente und Föderalismus: Hat das parlamentarische System in den Bundesländern eine Zukunft? Franz Greß (Hrsg.) Fachtagung des Hessischen Landtags und der Hessischen Landeszentrale für politische Bildung 09/10.11.1988. Hessische Schriften zum Föderalismus und Landesparlamentarismus 1. Wiesbaden: Hessischer Landtag 1990, 35-59.

Möller, Klaus Peter; „Aufgaben, Anforderungen und Reformansätze des Landesparlamentarismus. Das Beispiel Hessischer Landtag.“ Landesparlamente und Föderalismus: Hat das parlamentarische System in den Bundesländern eine Zukunft? Franz Greß (Hrsg.) Fachtagung des Hessischen Landtags und der Hessischen Landeszentrale für politische Bildung 09./10.11.1988. Hessische Schriften zum Föderalismus und Landesparlamentarismus 1. Wiesbaden: Hessischer Landtag 1990, 11-33.

Müller, Klaus; Allgemeine Systemtheorie. Geschichte, Methodologie und sozialwissenschaftliche Heuristik eines Wissenschaftsprogramms. Studien zur Sozialwissenschaft 164. Opladen: Westdeutscher Verlag 1996.

Niskanen, William A. Bureaucracy and Representative Government. Chicago/New York: Aldine Atherton 1971.

Patzelt, Werner J.; Abgeordnete und ihr Beruf. Interviews - Umfragen - Analysen. Berlin: Akademie Verlag 1995.

Patzelt, Werner J.; Abgeordnete und Repräsentation. Amtsverständnis und Wahlkreisarbeit. 1. Aufl. Passau: Wissenschaftsverlag Rothe 1993.

Pfeffer Jeffrey/Salancik, Gerald R.; The external control of organizations. A Resource Dependence Perspective. New York: Harper & Row 1978.

Pratt, John W./Zeckhauser, Richard J. „Principals and Agents: An Overview“. Principals and Agents: The Structure of Business. John W. Pratt/Richard J. Zeckhauser (Hrsg.). Harvard Business School, Research Colloquium. Boston, Massachusetts: Harvard Business School Press 1985, 1-35.

Reh, Werner; „Quellen- und Dokumentenanalyse in der Politikfeldforschung: Wer steuert die Verkehrspolitik?“ Politikwissenschaftliche Methoden. Grundriß für Studium und Forschung. Ulrich von Alemann (Hrsg.) unter Mitarb. von W. Tönnemann und V. Sommer. Opladen: Westdeutscher Verlag 1995, 201-259.

Reitzmann, Claudia; „Machtbalance und Informationsungleichgewicht - Zu den Informations- und Kontrollbefugnissen des Landtags gegenüber der Regierung“. 50 Jahre Verfassung des Landes Hessen - Eine Festschrift. Hans Eichel/Klaus Peter Möller (Hrsg.) Wiesbaden: Westdeutscher Verlag 1997, 264-312.

Rudzio, Wolfgang; Das politische System der Bundesrepublik Deutschland: Eine Einführung. 3. überarb. u. aktualisierte Auflg. UTB Taschenbuch 1280, Opladen: Leske + Budrich 1991.

Sadofsky, David; Knowledge as Power. Political and legal control of information. New York: Praeger Publishers 1990.

Schäfer, Ingeborg Eleonore; „Bürokratietheorie und Autonomie“. Verwaltung und ihre Umwelt. Festschrift für Thomas Ellwein zum 60. Geburtstag. Adrienne Windhoff-Héritier (Hrsg.). Opladen: Westdeutscher Verlag 1987, 44-65.

Schäfer, Ingeborg Eleonore; Bürokratische Macht und demokratische Gesellschaft. Kontrolle der öffentlichen Verwaltung - Ein internationaler Vergleich. Opladen: Leske + Budrich 1994.

Scharpf, Fritz W./Reissert, Bernd/Schnabel, Fritz; Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik. Kronberg/Ts.: Scriptor Verlag 1976.

Scharpf, Fritz W.; Politische Durchsetzbarkeit innerer Reformen. Göttingen: Otto Schwarz Verlag 1974

Schmid, Günther/Treiber, Hubert; Bürokratie und Politik. Zur Struktur und Funktion der Ministerialbürokratie in der Bundesrepublik Deutschland. München: Wilhelm Fink Verlag 1975.

Schmid, Josef; „Expertenbefragung und Informationsgespräch in der Parteienforschung: Wie föderalistisch ist die CDU?“ Politikwissenschaftliche Methoden. Grundriß für Studium und Forschung. Ulrich von Alemann (Hrsg.) unter Mitarb. von W. Tönnesmann und V. Sommer. Opladen: Westdeutscher Verlag 1995, 293-326.

Schneider, Hans-Peter/Zeh, Wolfgang (Hrsg.); Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland. Berlin/New York: Walter de Gruyter 1989, §§ 49, 52,54.

Schneider, Hans-Peter; „Gewaltenverschränkung zwischen Parlament und Regierung“. Gewaltentrennung im Rechtsstaat. Zum 300. Geburtstag von Charles de Montesquieu. Schriftenreihe der Hochschule Speyer 106. Detlef Merten (Hrsg.) Berlin: Duncker u. Humblot 1989, 77-94.

Schneider, Herbert; Länderparlamentarismus in der Bundesrepublik. UTB 875 Opladen: Leske & Budrich 1979.

Schnell, Rainer/Hill, Paul B./Esser, Elke; Methoden der empirischen Sozialforschung. 3. überarb. und erw. Auflg. München/Wien: Oldenbourg 1992.

Schütt-Wetschky, Eberhard; „Haben wir eine akzeptable Parlamentarismustheorie?“. Pluralismus und Parlamentarismus in Theorie und Praxis. Winfried Steffani zum 65. Geburtstag. Hartmann, Jürgen/Thaysen, Uwe (Hrsg). Opladen: Westdeutscher Verlag, 1992, 91-112.

Schüttemeyer, Susanne S.; „Der Bundestag als Fraktionenparlament“. Pluralismus und Parlamentarismus in Theorie und Praxis. Winfried Steffani zum 65. Geburtstag. Hartmann, Jürgen/Thaysen, Uwe (Hrsg). Opladen: Westdeutscher Verlag 1992, 113-136.

Seibel, Wolfgang; Funktionaler Dilettantismus. Erfolgreich scheinende Organisationen im `Dritten Sektor` zwischen Markt und Staat. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft 1992.

Sontheimer, Kurt; Grundzüge des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland. 13. Auflg. München: R. Piper & Co Verlag 1989.

Statistisches Bundesamt, Wiesbaden; Statistisches Jahrbuch 1996 für die Bundesrepublik Deutschland. Stuttgart: Metzler-Poeschel 1996.

Steffani, Winfried, „Der Landtag als Zentrum des parlamentarischen Systems“. Landtage in Schleswig-Holstein: gestern-heute-morgen. Zum 40. Jahrestag d. ersten demokr. Wahl am 20.04.1947. Rudolf Titzck (Hrsg.). Husum: Husum Druck- und Verlagsges. 1987, 219-261.

Steffani, Winfried; „Formen, Verfahren und Wirkungen der parlamentarischen Kontrolle“. Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland. Hans-Peter

Schneider/Wolfgang Zeh (Hrsg.). Berlin/New York: Walter de Gruyter 1989 § 49, 1325-1446

Steffani, Winfried; „Länderparlamentarismus im parlamentarischen Bundesstaat.“ Liberale Demokratie in Europa und den USA. Festschrift für Kurt L. Shell. Franz Greß/Hans Vorländer (Hrsg.) Frankfurt/New York: Campus Verlag 1990, 208- 222.

Steinkemper, Bärbel; Klassische und politische Bürokraten in der Ministerialverwaltung der Bundesrepublik Deutschland. Reihe Demokratie und Frieden 14. Köln/Berlin/Bonn/München: Carl Heymanns Verlag 1974.

Sternberger, Dolf; „Gewaltenteilung und parlamentarische Regierung“. Parlamentarismus. Kurt Kluxen (Hrsg.). 5. erw. Auflg. Königstein /Ts.: Verlagsgruppe Athenäum, Hain, Scriptor, Hanstein 1980, 325-339.

Thaysen, Uwe/Davidson, Roger H./Livingston, Robert G.; (Hrsg.) US-Kongreß und Deutscher Bundestag. Bestandsaufnahmen im Vergleich. Opladen: Westdeutscher Verlag 1988.

Thaysen, Uwe; (Hrsg.) Parlamentarisches Regierungssystem in der Bundesrepublik: Daten, Fakten, Urteile. 2. Auflg. UTB 575. Opladen: Leske + Budrich 1976.

von Alemann, Ulrich (Hrsg.); Politikwissenschaftliche Methoden. Grundriß für Studium und Forschung. Unter Mitarbeit von W. Tönnemann u. V. Sommer. Opladen: Westdeutscher Verlag 1995.

von Alemann, Ulrich; rororo special: Parteien. Reiner Stach/Heike Wilhelmi (Hrsg.). Reinbek: Rowohlt Taschenbuch Verlag 1995.

von Arnim, Hans Herbert; Staat ohne Diener. Was schert die Politiker das Wohl des Volkes? Aktualisierte u. ergänzte Neuausgabe, 80062. München: Droemer/Knauer 1995.

von Beyme, Klaus; (Hrsg.) Das politische System der Bundesrepublik Deutschland. 5. überarbeitete Neuauflage München: R. Piper Verlag 1987.

von Beyme, Klaus; (Hrsg.) Das politische System der Bundesrepublik Deutschland. 8. überarbeitete Neuauflage München: R. Piper Verlag 1996.

Weber, Max; Soziologische Grundbegriffe. Mit einer Einführung von J. Winckelmann. 6. durchgesehene Auflg. UTB 541. Tübingen: Mohr Verlag 1984.

Weber, Max; Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie. 5. rev. Auflg. Studienausgabe von Johannes Winckelmann (Hrsg.). Tübingen: J.C.B. Mohr (P. Siebeck) 1972 [1922].

Wittkämper, Gerhard W.; „Die politische Kontrollproblematik der öffentlichen Verwaltung“. Politikwissenschaft und Verwaltungswissenschaft. PVS Sonderheft 13.

Deutsche Vereinigung für Politische Wissenschaft. Joachim Jens Hesse (Hrsg.). Opladen: Westdeutscher Verlag 1982, 190-204.

Zeh, Wolfgang; „Bundesstaatliches System und Parlamentsreform-Entwicklungen und Korrekturen.“ Landtage in Schleswig-Holstein: gestern-heute-morgen. Zum 40. Jahrestag d. ersten demokr. Wahl am 20.04.1947. Rudolf Titzck (Hrsg.) Husum: Husum Druck- und Verlagsges. 1987, 314-333.

Zippelius, Reinhold; „Problemfelder der Machtkontrolle“. Gewaltentrennung im Rechtsstaat. Zum 300. Geburtstag von Charles de Montesquieu. Detlef Merten (Hrsg.). Schriftenreihe der Hochschule Speyer 106. Berlin: Duncker & Humblot 1989, 27-35.

Zulegg, Manfred; „Die Stellung des Landes Hessen in der Europäischen Union“. 50 Jahre Verfassung des Landes Hessen - Eine Festschrift. Hans Eichel/Klaus Peter Möller (Hrsg.) Wiesbaden: Westdeutscher Verlag 1997, 383-399.

Zeitschriftenaufsätze

Benz, Arthur; Intergovernmental Relations in the 1980s. in: Publius. The Journal of Federalism Vol. 19, No. 4. Texas: Center for the study of Federalism, University of North Texas 1989, 203-220.

Bernholz, Peter; Die Zunahme der Staatstätigkeit: Ursachen und Konsequenzen für den freiheitlichen Rechtsstaat. in: DISP 62/März 1981. Dokumente und Informationen zur Schweizerischen Orts-, Regional- und Landesplanung. Zürich: Institut für Orts-, Regional- und Landesplanung an der ETH Zürich 1981, 11-20.

Blankenburg, Erhard/Treiber, Hubert. Bürokraten als Politiker, Parlamentarier als Bürokraten - Empirie des Entscheidungsprozesses und die Gewaltenteilung. in: Die Verwaltung 5. Band, Heft 1/4, Berlin: Duncker & Humblot 1973, S, 273ff..

Döring, Herbert; Parlamentarische Kontrolle in Westeuropa. Strukturen, Probleme und Perspektiven. in: Aus Politik und Zeitgeschichte. B 27. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament. Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.) Bonn: 1996, 42-55.

Eisner, Marc Allen/Worsham, Jeff/Ringquist, Evan. Crossing the Organizational Void: The Limits of Agency Theory in the Analysis of Regulatory Control. in: Governance. An International Journal of Policy and Administration. Vol. 9, No. 4. Cambridge (MA): Blackwell Publishers October 1996, 407-428.

Frank, Götz; Das Informationsungleichgewicht zwischen Regierung, Verwaltung und Parlament. in: Publizistik - Vierteljahreshefte für Kommunikationsforschung 33. Konstanz: Universitäts-Verlag 1988 (seit 1995: Wiesbaden, Westdeutscher Verlag), 633-644.

- Glauben, Paul J./Edinger, Florian;** Parlamentarisches Fragerecht in den Landesparlamenten in: Die Öffentliche Verwaltung 22/November 1995. Stuttgart: Kohlhammer Verlag 1995, 941-949.
- Hammond, Thomas H.;** Formal Theory and the Institutions of Governance. in: Governance: An International Journal of Policy and Administration. Vol. 9, No. 2. Cambridge (MA): Blackwell Publishers April 1996, 107-185.
- Holcombe, Randall G./Gwartney, James D.;** Political Parties and the Legislative Principal-Agent Relationship. in: Journal of Institutional and Theoretical Economics (JITE) - Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft 145. Rudolf Richter (Hrsg.). Tübingen: JCB Mohr (Paul Siebeck) 1989, 669-675
- Hölscheidt, Sven;** Information der Parlamente durch die Regierungen. in: Die Öffentliche Verwaltung 14/Juli 1993. Stuttgart: Kohlhammer Verlag 1993, 593-600.
- Linck, Joachim;** Zur Informationspflicht der Regierung gegenüber dem Parlament. in: Die Öffentliche Verwaltung 23/Dezember 1983. Stuttgart: Kohlhammer Verlag 1983, 957-964.
- Manow, Philip;** Informalisierung und Parteipolitisierung - Zum Wandel exekutiver Entscheidungsprozesse in der Bundesrepublik. in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (Z Parl) 1/1996. Opladen: Westdeutscher Verlag 1996, 96-107.
- Mayntz, Renate u.a.;** Parlamentskultur: Handlungsorientierungen von Bundestagsabgeordneten-eine empirisch explorative Studie. in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (Z Parl) 3/1989. Opladen: Westdeutscher Verlag 1989, 370ff.
- Moe, Terry M.;** The New Economics of Organization. in: American Journal of Political Science Vol. 28. Wisconsin: 1984, 739-777.
- Patzelt, Werner J.** Deutschlands Abgeordnete: Profil eines Berufsstands, der weit besser ist als sein Ruf. in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (Z Parl) 3/1996. Opladen: Westdeutscher Verlag, 1996, 462ff..
- Raschke, Peter/Kalke, Jens.** Quantitative Analyse der Landtagstätigkeiten. in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (Z Parl) 1/1994. Opladen: Westdeutscher Verlag 1994, 32ff..
- Schmidt, Walther W.;** Informationsanspruch des Abgeordneten und Ausschußbesetzung. in: Die Öffentliche Verwaltung 6 /März 1986. Stuttgart: Kohlhammer 1986, 236-239.
- Seemann, Klaus;** Die Bürokratie der Exekutivspitze in der Parteiendemokratie als Kontrollproblem. in: Die Verwaltung 16. Zeitschrift für Verwaltungswissenschaft. Berlin: Duncker & Humblot Verlag 1983, 133-160.
- Steinberg, Rudolf;** Faktoren bürokratischer Macht. in: Die Verwaltung 11. Zeitschrift für Verwaltungswissenschaft. Berlin: Duncker & Humblot Verlag 1978, 309-334.

Vogelsang, Klaus; Die Verpflichtung der Bundesregierung zur Antwort auf parlamentarische Anfragen“ in: Zeitschrift für Rechtspolitik 1/1988. Rudolf Gerhard/Martin Kriele (Hrsg.). München: C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung 1988, 5-10.

Weis, Hubert; Parlamentarisches Fragerecht und Antwortpflicht der Regierung“ in: Deutsches Verwaltungsblatt 15.03.1988. Kurt Biedenkopf u.a. (Hrsg.). Köln/Berlin/Bonn/München: Carl Heymanns Verlag 1988, 268-273.

Dokumente

Hessische Verfassung vom 18. Dezember 1946 (GVBl. S. 229), zuletzt geändert am 20.03.1991 (GVBl. I S. 102). Aus: Eichel, Hans/Möller, Klaus Peter (Hrsg.); 50 Jahre Verfassung des Landes Hessen - Eine Festschrift. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag 1997, 477-509.

Geschäftsordnung des Hessischen Landtags (GOHLT) vom 31. Januar 1973 (GVBl. I, S. 63) in der Fassung vom 05. April 1991.

Geschäftsordnung des Hessischen Landtags (GOHLT) vom 16. Dezember 1993 (GVBl. I, S. 628) in der Fassung vom 30. Mai 1995.

- Entschließung der Konferenz der Präsidenten der deutschen Landesparlamente - Standortbestimmung und Perspektiven der Landesparlamente. 56. Konferenz am 14. Januar 1983 in Bonn. in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (Z Parl) 3/1983. Opladen: Westdeutscher Verlag 1983, 357-362.

- Empfehlung der interfraktionellen Arbeitsgruppe der Fraktionsvorsitzendenkonferenz - Kompetenzen der Landtage. in: Uwe Thaysen „Sicherung der Länder-Eigenstaatlichkeit und Stärkung der Landesparlamente. Vorschläge einer von den Fraktionsvorsitzendenkonferenzen von CDU/CSU, SPD und FDP berufenen interfraktionellen Arbeitsgruppe. Zeitschrift für Parlamentsfragen (Z Parl) 2/1985. Opladen: Westdeutscher Verlag 1985, 179-187.

- Empfehlung der Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen Landesparlamente zum Informationsrecht des Abgeordneten und des Parlaments sowie zu den Informationspflichten der Regierung. 70. Konferenz am 11. Mai 1992 in Homburg/Saar. in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (Z Parl) 4/1992. Opladen: Westdeutscher Verlag 1992, 573-582.

Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste; Minderheitenschutz im Deutschen Bundestag. von ORR´n Baddenhausen-Lange. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages 131/97. Bonn: Deutscher Bundestag, Januar 1997 (unveröffentlicht).

Plenarprotokolle

- *aus der 13. Wahlperiode:*

81. Sitzung vom 25. November 1993, S. 4747-4749

83. Sitzung vom 15. Dezember 1993, S. 4899-4900

- *aus der 14. Wahlperiode:*

51. Sitzung vom 07. November 1996, S. 2975-2889

53. Sitzung vom 10. Dezember 1996, S. 3115

67. Sitzung vom 13. Mai 1997, S. 3944-3956

Drucksachen:

Drs. 7/1639:

Antrag der Abg. Dr. Lang, Baumann, Caspar, Dr. Horn, Klocksinn, Krollmann, Lütgert, Neusel, Rohlmann, Schäfer, Schlappner, Sprenger, Dr. Strelitz, Platte (SPD) und Fraktion betreffend Information des Landtags über die finanziellen Auswirkungen von Gesetzentwürfen, Verordnungen und Erlassen der Landesregierung.

Drs. 8/6215:

Antrag der Abg. Milde, Lengemann, Dr. Bartelt, Bohl, Frank, Friedrich, Möller (Gießen), Nassauer, Sturmowski, Troeltsch, Weber (CDU) und Fraktion betreffend der Ausschaltung der Landesparlamente von wesentlichen politischen Entscheidungsprozessen durch Fachministerkonferenzen i.V.m. Drs. 8/6357

Drs. 9/4964:

Große Anfrage der Abg. Lengemann, Milde, Nassauer, Frank, Kühle, Möller (Gießen), Rösler, Seibold, Sturmowski, Troeltsch, Josef Weber (CDU) und Fraktion betreffend Bund-Länder-Verhältnis und andere verfassungspolitische Fragen.

Drs. 9/5854:

Antwort der Landesregierung auf die Große Anfrage der CDU-Fraktion, Drs. 9/4964.

Drs. 9/6422:

Kleine Anfrage des Abg. Milde (CDU) betreffend Beteiligung des Landes Hessen an überregionalen Gremien.

Drs. 9/6806:

Antwort des Ministerpräsidenten-Staatskanzlei auf die Kleine Anfrage des Abg. Milde (CDU) betreffend Beteiligung des Landes Hessen an überregionalen Gremien, Drs. 9/6422.

Drs. 11/903:

Antrag der Abg. Lengemann, Milde, Badeck, Dr. Bartelt, Koch, Nassauer, Kanther (CDU) und Fraktion betreffend Stärkung der Kompetenzen des Landtags im „kooperativen Föderalismus“.

Drs. 12/1465:

Kleine Anfrage des Abg. Dr. Simon (SPD) betreffend Parlamentarische Anfragen i.V.m. Drs. 12/1644 Antwort des Ministerpräsidenten-Staatskanzlei.

Drs. 13/437:

Antrag der Fraktionen der SPD und der GRÜNEN betreffend Beteiligung der Landesparlamente an der Reform des Grundgesetzes.

Drs. 13/467:

Änderungsantrag der Fraktion der FDP zum dem Antrag der Fraktionen der SPD und der GRÜNEN betreffend Beteiligung der Landesparlamente an der Reform des Grundgesetzes, Drs. 13/437.

Drs. 13/1452:

Antrag der Fraktion der CDU betreffend Ergänzung des Grundgesetzes i.V.m. Drs. 13/1867 Beschlußempfehlung und Bericht des Hauptausschusses zum dem Antrag der CDU-Fraktion.

Drs 13/2833:

Dringlicher Antrag der Fraktionen der SPD und der GRÜNEN betreffend Stärkung der Länderrechte im Rahmen der Grundgesetzreform.

Drs. 13/4098:

Kleine Anfrage des Abg. Dr. Jung (CDU) betreffend Beantwortungspraxis der Landesregierung bei Initiativen der CDU i.V.m. Drs. 13/4269 Antwort des Ministerpräsidenten-Staatskanzlei.

Drs. 13/5300:

Antrag der Fraktionen der CDU, der SPD, der GRÜNEN und der FDP betreffend die Geschäftsordnung des Hessischen Landtag.

Drs. 14/785:

Antrag der Fraktionen der CDU, der SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der FDP betreffend Beteiligung des Landtags in Angelegenheiten der Europäischen Union.

Drs. 14/2196:

Antrag der Abg. Denzin, Hahn, Heidel, Henzler, von Hunnius, Dr. Kappel, Posch und Wagner (Darmstadt) (FDP) betreffend Enquete-Kommission „Künftige Aufgaben des Hessischen Landtags an der Wende zum 21. Jahrhundert“.

Drs. 14/2483:

Änderungsantrag der Fraktionen der CDU, der SPD, Bündnis 90/DIE GRÜNEN und der FDP zu dem Antrag Drs. 14/2196

Drs. 14/2849:

Antrag der Fraktionen der CDU und der FDP betreffend hessischer Beitrag zum Europäischen Einigungsprozeß.

Drs. 14/2868:

Dringlicher Antrag der Fraktionen der SPD und Bündnis 90/DIE GRÜNEN betreffend bevorstehender Abschluß der Regierungskonferenz der EU-Vertragsstaaten zur Revision des Maastricht-Vertrages.

Rechtsprechung

Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts

BVerfGE 9, 279 vom 27.04.1959

BVerfGE 34, 59 vom 10.10.1972

BVerfGE 57, 1 (5) vom 25.03.1981

BVerfGE 67, 100 (130) vom 17.07.1984

BVerfGE 70, 324 (355) vom 14.01.1986

Gesetze

Hessisches Datenschutzgesetz (HDSG) vom 11. November 1986 (GVBl. I, 309) in der zuletzt geänderten Fassung vom 21.12.1994 (GVBl. I, 817)

Kommentare

Georg-August Zinn/Erwin Stein (Hrsg.); Verfassung des Landes Hessen. Kommentar Ordner 1. Zu Artikel 91 HV und Artikel 94 HV. 15. Lieferung. Bad Homburg: Verlag Dr. Max Gehlen 1990

Zeitungsartikel

Doemens, Karl; „Verwalten und Verantworten“. Frankfurter Rundschau Nr. 20 vom 24.01.1997, S. 26.

„Arbeitsamt Hessen - Wiesbaden will keinen CSU-Mann“. Frankfurter Rundschau Nr. 20 vom 24.01.1997, 4.

Dpa; „Ermittlungen im Fall Henrichs eingestellt“. Süddeutsche Zeitung Nr. 93 vom 23.04.1997, S. 2.

„Vorhang auf zu „Henrichs, Teil 2““. Wiesbadener Kurier vom 10./11.05. 1997

