

Ernst-Moritz-Arndt-Universität Greifswald
Rechts- und Staatswissenschaftliche Fakultät



C. Löser

**Die parlamentarische Kontrolle der Exekutive –
Instrumente, Institutionen und ihre Entwicklungslinien**

Seminararbeit zum Seminar
**Gewaltenteilung – verfassungsrechtliche,
europarechtliche und rechtsvergleichende Aspekte**
bei Prof. Dr. Claus Dieter Classen
Wintersemester 2006/2007

Literaturverzeichnis

- Achterberg, Norbert/Püttner, Günter/Würtenberger, Thomas (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht. Ein Lehr- und Handbuch, Bd. II: Kommunal-, Haushalts-, Abgaben-, Ordnungs-, Sozial-, Dienstrecht, 2. Aufl., Heidelberg 2000.
(zit.: Achterberg et al., Bes. VwR II, §, Rn)
- Andersen, Uwe/Woyke, Wichard (Hrsg.), Handwörterbuch des politischen Systems, 5. Aufl., Opladen 2003.
(zit.: Andersen/Woyke, HdpS, S.)
- Anschütz, Gerhard/Thoma, Richard (Hrsg.), Handbuch des Deutschen Staatsrechts, Bd. I, Tübingen 1930.
(zit.: Anschütz/Thoma, HbdDtStR, §)
- Berg, Wilfried, Zur Übertragung von Aufgaben des Bundestages auf Ausschüsse, in: Der Staat 9 (1970), S. 21 bis 42.
(zit.: Berg, Der Staat 9 (1970), S.)
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang, Organ, Organisation, Juristische Person. Kritische Überlegungen zu Grundbegriffen und Konstruktionsbasis des staatlichen Organisationsrechts, in: Christian-Friedrich Menger (Hrsg.), Fortschritte des Verwaltungsrechts. Festschrift für Hans J. Wolff zum 75. Geburtstag, München 1973, S. 269 bis 305.
(zit.: Böckenförde, FS Wolff, S.)
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang, Staat, Gesellschaft, Freiheit. Studien zur Staatstheorie und zum Verfassungsrecht, Frankfurt am Main 1976.
(zit.: Böckenförde, Staat, Gesellschaft, Freiheit, S.)
- Bogdandy, Armin von, Europäische Prinzipienlehre, in: Ders. (Hrsg.), Europäisches Verfassungsrecht. Theoretische und dogmatische Grundzüge, Berlin 2003, S. 149 bis 203.
(zit.: Bogdandy, EuVerfR, S.)
- Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste (Hrsg.), Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1949 bis 1999, 3 Bde., Baden-Baden 1999.
(zit.: DatenHb DBT, Kap., S.)
- Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste (Hrsg.), Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1994 bis 2003, Baden-Baden 2005.
(zit.: DatenHb DBT-2, Kap., S.)
- Deutscher Bundestag und Bundesarchiv (Hrsg.), Der Parlamentarische Rat 1948–1949. Akten und Protokolle, Bd. II: Der Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee, Boppard am Rhein 1981.
(zit.: Der Parlamentarische Rat, Bd. II, S.)
- Di Fabio, Udo, Parlament und Parlamentsrecht. Aufgaben, Organisation und Konflikte parlamentarischer Arbeit, in: Der Staat 29 (1990), S. 599 bis 618.
(zit.: Di Fabio, Der Staat 29 (1990), S.)
- Dreier, Horst, Der Kampf um das Budgetrecht als Kampf um die staatliche Steuerungsherrschaft – Zur Entwicklung des modernen Haushaltsrechts, in: Hoffmann-Riem, Wolfgang/Schmidt-Aßmann, Eberhard (Hrsg.), Effizienz als Herausforderung an das Verwaltungsrecht, Baden-Baden 1998, S. 59 bis 105.
(zit.: Dreier, Der Kampf um das Budgetrecht, S.)

- Dreier, Horst (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, Bd. II (Art. 20 bis 82), 2. Aufl., Tübingen 2006.
(zit.: Dreier, GG Komm, Bd. II, Art., Rn)
- Dreier, Horst (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, Bd. III (Art. 83 bis 146), Tübingen 2000.
(zit.: Dreier, GG Komm, Bd. III, Art., Rn)
- Frotscher, Werner/Pieroth, Bodo, Verfassungsgeschichte, 5. Aufl., München 2005.
(zit.: Frotscher/Pieroth, VerfGesch, Rn)
- Groeben, Hans von der/Schwarze, Jürgen (Hrsg.), Kommentar zum Vertrag über die Europäische Union und zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, Bd. IV (Art. 189 bis 314 EGV), 6. Aufl., Baden-Baden 2004.
(zit.: Groeben/Schwarze, EuKomm, Art., Rn)
- Hesse, Konrad, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. Aufl., Heidelberg 1999.
(zit.: Hesse, VerfR, Rn)
- Heun, Werner, Staatshaushalt und Staatsleitung. Das Haushaltsrecht im parlamentarischen Regierungssystem des Grundgesetzes, Baden-Baden 1989, zugl. Habil.-Schrift 1988, Univ. Bonn.
(zit.: Heun, Staatshaushalt und Staatsleitung, S.)
- Huber, Ernst Rudolf (Hrsg.), Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte, Bd. I: Deutsche Verfassungsdokumente 1803–1850, 3. Aufl., Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1978.
(zit.: Huber, VerfDoku I, Nr.)
- Huber, Ernst Rudolf (Hrsg.), Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte, Bd. II: Deutsche Verfassungsdokumente 1851–1900, 3. Aufl., Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1986.
(zit.: Huber, VerfDoku II, Nr.)
- Huber, Ernst Rudolf (Hrsg.), Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte, Bd. III: Deutsche Verfassungsdokumente 1900–1918, 3. Aufl., Stuttgart, Berlin, Köln 1990.
(zit.: Huber, VerfDoku III, Nr.)
- Huber, Ernst Rudolf (Hrsg.), Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte, Bd. IV: Deutsche Verfassungsdokumente 1919–1933, 3. Aufl., Stuttgart, Berlin, Köln 1992.
(zit.: Huber, VerfDoku IV, Nr.)
- Huber, Ernst Rudolf, Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, Bd. III: Bismarck und das Reich, 3. Aufl., Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1988.
(zit.: Huber, DtVerfGesch III, Kap.)
- Huber, Ernst Rudolf, Verfassungsrecht des Großdeutschen Reiches, 2. Aufl., Hamburg 1939.
(zit.: Huber, Verfassungsrecht des Großdeutschen Reiches, S.)
- Ipsen, Jörn, Staatsrecht I. Staatsorganisationsrecht, 17. Aufl., München 2005.
(zit.: Ipsen, StaatsR I, Rn)
- Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. II: Verfassungsstaat, 3. Aufl., Heidelberg 2004.
(zit.: Isensee/Kirchhof, HdStR II, §, Rn)

- Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. III: Demokratie – Bundesorgane, 3. Aufl., Heidelberg 2005.
(zit.: Isensee/Kirchhof, HdStR III, §, Rn)
- Kroeschell, Karl, Rechtsgeschichte Deutschlands im 20. Jahrhundert, Göttingen 1992.
(zit.: Kroeschell, RechtsGesch, S.)
- Laband, Paul, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, Bd. I, 5. Aufl., Tübingen 1911.
(zit.: Laband, StaatsR, S.)
- Mangoldt, Hermann von/Klein, Friedrich/Starck, Christian (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, Bd. II (Art. 20 bis 82), 5. Aufl., München 2005.
(zit.: Mangoldt/Klein/Starck, GG Komm, Art., Rn)
- Mangoldt, Hermann von/Klein, Friedrich/Starck, Christian (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, Bd. III (Art. 83 bis 146), 5. Aufl., München 2005.
(zit.: Mangoldt/Klein/Starck, GG Komm, Art., Rn)
- Maurer, Hartmut, Entstehung und Grundlagen der Reichsverfassung von 1871, in: Burmeister, Joachim (Hrsg.), Verfassungsstaatlichkeit. Festschrift für Klaus Stern zum 65. Geburtstag, München 1997, S. 29 bis 48.
(zit.: Maurer, FS Stern, S.)
- Meisner, Heinrich Otto, Bundesrat, Bundeskanzler und Bundeskanzleramt (1867–1871), in: Böckenförde, Ernst-Wolfgang (Hrsg.), Moderne deutsche Verfassungsgeschichte (1815–1914), 2. Aufl., Königstein 1981, S. 76 bis 94.
(zit.: Meisner, Moderne VerfGesch, S.)
- Münch, Ingo von/Kunig, Philip (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, Bd. III (Art. 70 bis Art. 146), 5. Aufl., München 2003.
(zit.: Münch/Kunig, GG Komm, Art., Rn)
- Mutius, Albert von, Die Steuerung des Verwaltungshandelns durch Haushaltsrecht und Haushaltskontrolle (Bericht), in: VVDStRL Bd. 42 (1984), S. 147 bis 207.
(zit.: Mutius, VVDStRL 42 (1984), S.)
- Naßmacher, Hiltrud, Politikwissenschaft, 5. Aufl., München, Wien 2004.
(zit.: Naßmacher, Politikwissenschaft, Kap.)
- Ogris, Werner, Der Norddeutsche Bund. Zum hundertsten Jahrestag der Augustverträge von 1866, in: JuS 1966, S. 306 bis 310.
(zit.: Ogris, JuS 1966, S.)
- Roßnagel, Alexander (Hrsg.), Handbuch Datenschutzrecht. Die neuen Grundlagen für Wirtschaft und Verwaltung, München 2003.
(zit.: Roßnagel, Handbuch Datenschutzrecht, Kap.)
- Sachs, Michael (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, 3. Aufl., München 2003.
(zit.: Sachs, GG Komm, Art., Rn)
- Schindler, Peter, Die Fragestunde des Deutschen Bundestages, in: Politische Vierteljahresschrift 1966, S. 407 bis 443.
(zit.: Schindler, PVS 1966, S.)

- Schuppert, Gunnar Folke, Die Steuerung des Verwaltungshandelns durch Haushaltsrecht und Haushaltskontrolle (Mitbericht), in: VVDStRL Bd. 42 (1984), S. 208 bis 263.
(zit.: Schuppert, VVDStRL 42 (1984), S.)
- Schweitzer, Michael, Staatsrecht III. Staatsrecht, Völkerrecht, Europarecht, 8. Aufl., Heidelberg 2004.
(zit.: Schweitzer, StaatsR III, Rn)
- Stern, Klaus, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. II: Staatsorgane, Staatsfunktionen, Finanz- und Haushaltsverfassung, Notstandsverfassung, München 1980.
(zit.: Stern, StaatsR, §)
- Stolleis, Michael, Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland, Bd. II: Staatsrechtslehre und Verwaltungswissenschaft 1800–1914, München 1992.
(zit.: Stolleis, GeschÖR, S.)
- Streinz, Rudolf, Europarecht, 6. Aufl., Heidelberg 2003.
(zit.: Streinz, EuR, Rn)
- Weber, Max, Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland. Zur politischen Kritik des Beamtentums und Parteiwesens, 1918, in: Ders., Gesammelte politische Schriften, 5. Aufl. (hrsg. von Johannes Winckelmann), Tübingen 1988, S. 306 bis 443.
(zit.: Weber, GpS, S.)
- Weber, Max, Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriß der Verstehenden Soziologie, 5. Aufl. (hrsg. von Johannes Winckelmann), Tübingen 1980.
(zit.: Weber, WuG, Teil, Kapitel, §)

Inhaltsverzeichnis

A. Einführung.....	1
I. Bedeutung der Gewaltenteilung.....	1
II. Gewaltenteilung in der Ideengeschichte.....	1
III. Entwicklung der Gewaltenteilung in Deutschland.....	1
1. Der aufgeklärte Absolutismus in Preußen.....	1
2. Konstitutionalismus im Norddeutschen Bund und Deutschen Reich.....	2
a) Norddeutscher Bund.....	2
b) Deutsches Kaiserreich.....	2
3. Die Weimarer Republik.....	3
4. Das Deutsche Reich zur Zeit des Nationalsozialismus.....	4
5. Gewaltenteilung in der Bundesrepublik.....	4
B. Parlamentarische Kontrolle der Exekutive in der Bundesrepublik.....	5
I. Steuerungsinstrumente des Bundestags.....	5
1. Repressive Steuerungsinstrumente.....	6
a) Misstrauensvotum.....	6
aa) Verantwortung des Bundeskanzlers.....	6
bb) Verantwortung der Bundesminister.....	6
cc) Verantwortung des Bundespräsidenten.....	7
b) Ministeranklage.....	8
c) Präsidentenanklage.....	8
2. Präventive Steuerungsinstrumente.....	9
a) Budgethoheit des Parlaments.....	9
aa) Aktuelle Rechtslage.....	9
bb) Entwicklungsgeschichte.....	10
b) Erfordernis von Vertragsgesetzen zu Akten auswärtiger Gewalt.....	11
aa) Politische Beziehungen des Bundes regelnde Verträge.....	11
bb) Sich auf Bundesgesetzgebungsgegenstände beziehende Verträge.....	12
cc) Spezielle Regelungen bei Tangierung von Hoheitsrechten.....	12
c) Erfordernis der Zustimmung zu Einsätzen der Bundeswehr.....	13
aa) Innerer Notstand.....	13
bb) Nationaler Verteidigungsfall und Spannungsfall.....	13
cc) Einsätze im Rahmen der UNO und der NATO.....	14
d) Mitwirkung in Angelegenheiten der Europäischen Union.....	14
e) Ermächtigung der Exekutive zum Erlass von Rechtsverordnungen.....	15
f) Mitwirkung bei sonstiger Gesetzgebung.....	15

II. Kontrollinstrumente und -institutionen.....	16
1. Zitier- und Interpellationsrecht.....	16
a) Befragung der Bundesregierung.....	16
b) Fragestunde.....	17
c) Kleine und Große Anfragen.....	17
2. Bundestagsausschüsse.....	17
a) Haushaltsausschuss.....	18
b) Europaausschuss.....	19
c) Petitionsausschuss.....	19
3. Untersuchungsausschüsse.....	20
a) Kontrollumfang und Kontrollbefugnisse.....	20
b) Verteidigungsausschuss als Untersuchungsausschuss.....	21
c) Berichtspflichten gegenüber dem Bundestag.....	21
4. Kontrollgremien.....	21
a) Parlamentarisches Kontrollgremium.....	22
aa) Kontrollumfang und Kontrollbefugnisse.....	22
bb) Zusammenarbeit mit dem Vertrauensgremium nach § 10a II BHO.....	22
cc) Berichtspflichten des Gremiums gegenüber dem Bundestag.....	23
b) G 10-Kommission.....	23
aa) Kontrollbefugnisse.....	24
bb) Berichtspflichten gegenüber dem Bundestag.....	24
c) ZFdG-Gremium.....	24
aa) Kontrollbefugnisse.....	25
bb) Berichtspflichten des Gremiums gegenüber dem Bundestag.....	25
d) Gremium nach Art. 13 VI GG.....	25
aa) Kontrollbefugnisse.....	25
bb) Berichtspflichten gegenüber dem Bundestag.....	26
5. Bundestagsexterne Stellen mit Kontrollfunktion.....	26
a) Wehrbeauftragter des Bundestags.....	26
aa) Kontrollbefugnisse.....	26
bb) Berichtspflichten gegenüber dem Bundestag.....	26
b) Bundesbeauftragter für Datenschutz und Informationsfreiheit.....	27
aa) Stellung des Bundesbeauftragten im Gewaltenteilungssystem.....	27
bb) Kontrollbefugnisse.....	28
cc) Berichtspflichten gegenüber dem Bundestag.....	28
c) Bundesrechnungshof.....	28

aa) Stellung des Bundesrechnungshofs im Gewaltenteilungssystem.....	29
bb) Kontrollbefugnisse.....	29
cc) Berichtspflichten gegenüber dem Bundestag.....	29
C. Parlamentarische Kontrolle der nationalen Exekutive durch das EP.....	30
D. Zusammenfassung und kritische Würdigung.....	30

A. Einführung

Die vorliegende Arbeit wird unter besonderer Berücksichtigung historisch-genetischer Aspekte die parlamentarische Kontrolle der Exekutive als Bestandteil der horizontalen Gewaltenteilung¹ untersuchen.

I. Bedeutung der Gewaltenteilung

Zur Einordnung in den Gesamtzusammenhang und damit zum besseren Verständnis ist zunächst der Zweck der Gewaltenteilung zu vergegenwärtigen: In einem System von Herrschern und Beherrschten dient sie der Aufteilung der Herrschaftsmacht auf verschiedene (Staats-)Gewalten, um so einem Machtmissbrauch zuungunsten der Beherrschten vorzubeugen.

II. Gewaltenteilung in der Ideengeschichte

Die Gewaltenteilungslehre wird zumeist auf Montesquieu zurückgeführt, der in seinem Werk *De l'esprit des lois* von 1748 erstmals das Modell der Aufteilung der Macht auf die drei Gewalten Legislative, Exekutive und Judikative entwarf. Noch in dem 1690 erschienenen Werk *Two Treatises of Government* hatte John Locke ein lediglich in Legislative und Exekutive geteiltes Modell beschrieben. Letztendlich ist die Gewaltenteilung aber in rudimentärer Form bereits der antiken griechischen Idee der Mischverfassung (Aristoteles, Polybios) inhärent.

III. Entwicklung der Gewaltenteilung in Deutschland

Im Folgenden sei nunmehr ein entwicklungsgeschichtlicher Überblick über die Gewaltenteilung insbesondere zwischen Legislative und Exekutive gegeben, der für die weitere Arbeit als Bezugsrahmen dienen wird.

1. Der aufgeklärte Absolutismus in Preußen

In der Zeit des Absolutismus war der jeweilige Monarch zugleich gesetzgebendes Staatsoberhaupt, Regierungschef und oberster Richter und vereinte damit alle Staatsgewalt in seiner Person. In Preußen entwickelte sich im 18. Jh. die Sonderform des aufgeklärten Absolutismus, in dem sich der absolute Herrscher als „erster Diener des Staates“ (Friedrich II.) verstand. Ganz im Sinne eines dem Zeitgeist entsprechenden rationalen Staatswesens und insbes. einer unabhängigen Rechtspflege hatte Friedrich II. dann auch die freiwillige Selbstverpflichtung abgegeben, nicht in die Rechtsprechung eingreifen zu wollen, woran er sich jedoch nicht immer hielt, wie etwa der Müller-Arnold-Prozess belegt². Es gab in der absoluten Monarchie – zu der auch der aufgeklärte Absolutismus nach wie vor zu rechnen war – noch

1 Im Gegensatz zur vertikalen (föderativen) Gewaltenteilung zw. Bund und Ländern.

2 Vgl. Frotzcher/Pieroth, VerfGesch, Rn 128 ff.

keine Verfassung, die die Macht des Herrschers begrenzt hätte. Auch das nicht zuletzt in Reaktion auf die Vorkommnisse im Müller-Arnold-Prozess geschaffene Allgemeine Landrecht für die Preußischen Staaten (ALR) von 1794 kann nicht als Verfassung verstanden werden und sah auch keinerlei Gewaltenteilung vor³.

2. Konstitutionalismus im Norddeutschen Bund und Deutschen Reich

a) Norddeutscher Bund

Mit Inkrafttreten der Verfassung des Norddeutschen Bundes (VerfNDB) vom 16. April 1867⁴ am 1. Juli desselben Jahres wurde aus dem bereits ein Jahr zuvor durch das Augustbündnis⁵ als Militärbündnis gegründeten Norddeutschen Bund der erste deutsche Bundesstaat⁶. Wie bereits einige der Gliedstaaten seines staatenbündischen Vorgängers Deutscher Bund⁷ war der Norddeutsche Bund eine konstitutionelle Monarchie; die Macht des Monarchen war also im Gegensatz zur absoluten Monarchie nun durch eine Verfassung beschränkt.

Die Organe des Norddeutschen Bundes waren der Bundesrat⁸ als Länderkammer (Art. 6), der vom Volk gewählte Reichstag (Art. 20) und das Bundespräsidium, welches der Krone Preußens und damit Wilhelm I. zustand (Art. 11 I). Während die Bundesgesetzgebung bei Bundesrat und Reichstag lag (Art. 5 I 1), oblag die Exekutive dem Bundespräsidium, das den Bund völkerrechtlich vertrat (Art. 11 I) und den Bundeskanzler ernannte, der seinerseits die Geschäfte des Bundes führte, aber auch den Vorsitz im Bundesrat innehatte (Art. 15 I). Eine Gewaltenteilung zwischen Legislative und Exekutive war also im Norddeutschen Bund gegeben.

b) Deutsches Kaiserreich

Die am 1. Januar 1871 in Kraft getretene Verfassung des Deutschen Reichs bestand aus den Novembervträgen von 1870 über einen Deutschen Bund⁹ sowie dem Beschluss betreffend die Einführung der Bezeichnungen „Deut-

3 Vgl. Frotscher/Pieroth, VerfGesch, Rn 140 und 146.

4 BGBl. 1867, S. 2; abgedruckt bei Huber, VerfDoku II, Nr. 198.

5 Bündnisvertrag Preußens mit den Norddeutschen Staaten vom 18. Aug. 1866 (Preuß. GS 1866, S. 626); abgedruckt bei Huber, VerfDoku II, Nr. 196.

6 Vgl. Ogris, JuS 1966, S. 308; Frotscher/Pieroth, VerfGesch, Rn 365; Maurer, FS Stern, S. 46 ff.; Laband, StaatsR, S. 33 ff.; Meisner, Moderne VerfGesch, S. 76 f.

7 Süd- und mitteldt. (Früh-)Konstitutionalismus, vgl. Frotscher/Pieroth, VerfGesch, § 9.

8 Damals das Zentralorgan des Bundes und Träger seiner Souveränität, vgl. Meisner, Moderne VerfGesch, S. 76.

9 Dies sind der Bundesvertrag zw. dem Norddeutschen Bund und Baden und Hessen zur Gründung des Deutschen Bundes und Annahme der Bundesverfassung vom 15. Nov. (BGBl. 1870, S. 650) sowie die Bundesverträge betreffend die Beitritte Bayerns und Württembergs zu dieser Verfassung des Deutschen Bundes vom 23. bzw. 25. Nov. (BGBl. 1871, S. 9 bzw. 1870, S. 654) inkl. Verfassungsänderungen (alle Texte abgedruckt bei Huber, VerfDoku II, Nr. 219 ff.).

ches Reich“ und „Deutscher Kaiser“¹⁰. Ein die verschiedenen Verfassungsteile zusammenfassender und nochmals revidierter Verfassungstext trat am 4. Mai 1871 in Kraft¹¹.

Trotz dieser Umstände ihrer Entstehung¹² stimmte die Verfassung in weiten Teilen mit der des Norddeutschen Bundes überein. Als Organe sah auch sie gem. Art. 6 einen Bundesrat¹³ als Länderkammer und gem. Art. 20 einen vom Volk gewählten Reichstag vor, die gem. Art. 5 I 1 die Reichsgesetzgebung ausübten. Die Exekutive lag beim Präsidium des Bundes, das wieder gem. Art. 11 I dem König von Preußen zustand, welcher nunmehr den Namen „Deutscher Kaiser“ führte. Er vertrat wiederum das Reich völkerrechtlich und ernannte auch gem. Art. 15 I den Reichskanzler, der die Geschäfte des Reichs führte und den Vorsitz im Bundesrat innehatte. Am Bestehen der Gewaltenteilung zwischen Legislative und Exekutive hatte sich somit nichts verändert.

3. Die Weimarer Republik

Die Abdankung des Kaisers und Ausrufung der Republik am 9. Nov. 1918 in Folge der unabwendbaren Niederlage Deutschlands im Ersten Weltkrieg sowie der Novemberrevolution bedeuteten das Ende der Monarchie. Am 14. August 1919 trat die Weimarer Reichsverfassung (WRV) in Kraft¹⁴. Gemäß ihres Art. 68 II lag die Reichsgesetzgebung beim Reichstag, während die Exekutivbefugnisse zwischen dem direkt vom Volk legitimierten Reichspräsidenten, der das Reich völkerrechtlich vertrat (Art 45 I 1), den Reichskanzler ernannte und entließ (Art. 53) sowie das Notverordnungsrecht¹⁵ besaß (Art. 48 II) und dem Reichskanzler aufgeteilt war, welcher der Reichsregierung vorsah und die Geschäfte des Reichs leitete (Art. 55). Wegen des Gewichts an Exekutivbefugnissen, mit denen der Reichspräsident neben der Regierung ausgestattet war, ist das Weimarer Regierungssystem als semipräsidentiell¹⁶ einzustufen. Der Reichsrat als Länderkammer (Art.

10 Beschluss des Norddeutschen Bundesrats und Reichstags mit Einverständnis der Regierungen von Baden, Hessen, Bayern und Württemberg vom 9. und 10. Dez. 1870 (Huber, VerfDoku II, Nr. 232).

11 Gesetz betreffend die Verfassung des Deutschen Reiches vom 16. April 1871 (RGBl. 1871, S. 63), abgedruckt bei Huber, VerfDoku II, Nr. 261.

12 Vertiefend zur Entstehung der Reichsverfassung siehe auch Maurer, FS Stern, S. 41 ff.

13 De jure noch immer das Zentralorgan, vgl. Frotscher/Pieroth, VerfGesch, Rn 392.

14 Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. Aug. 1919 (RGBl. 1919, S. 1383); abgedruckt bei Huber, VerfDoku IV, Nr. 157; sie folgte in einigen Punkten der Paulskirchenverfassung vom 28. März 1949 (RGBl. 1849, S. 101), abgedruckt bei Huber, VerfDoku I, Nr. 108); zur Entwicklung der WRV siehe Jellinek, Walter, in: Anschütz/Thoma, HbdDtStR, § 12.

15 Welches i.V.m. seinem Recht, den Reichstag aufzulösen (Art. 25 I) zu einem diktatorischen Instrument wurde, vgl. Frotscher/Pieroth, VerfGesch, Rn 514.

16 Vgl. Naßmacher, Politikwissenschaft, Kap. VIII, B, 3, a (anachronistisch gemessen am erst an der V. Französischen Republik von 1958 gebildeten Idealtyp).

60) hatte hingegen kaum noch Gewicht.

4. Das Deutsche Reich zur Zeit des Nationalsozialismus

In der Zeit des Nationalsozialismus galt die Weimarer Reichsverfassung zwar formell fort, wurde aber materiell durch den Umbau von Staat und Gesellschaft zur totalen Diktatur Stück für Stück außer Kraft gesetzt. So etwa fundamentale Grundrechte durch § 1 der Reichstagsbrandverordnung¹⁷, die vertikale Gewaltenteilung durch Gleichschaltung der Länder¹⁸ und die horizontale Gewaltenteilung zwischen Legislative und Exekutive durch das Ermächtigungsgesetz¹⁹, nach dessen Art. 1 die Reichsgesetzgebung nun auch bei der Reichsregierung lag. Schließlich wurden auch noch die Ämter des Reichspräsidenten und des Reichskanzlers in der Person Hitlers vereinigt²⁰. Seine „Führergewalt“ war damit total²¹.

5. Gewaltenteilung in der Bundesrepublik

Um die Fehler der Weimarer Verfassung nicht zu wiederholen, legten bereits die Mitglieder des Verfassungskonvents auf Herrenchiemsee ihrem Verfassungsentwurf für den Parlamentarischen Rat die Überlegung zugrunde, dass das Staatsoberhaupt weniger Exekutivbefugnisse und insbes. kein Notverordnungsrecht mehr innehaben, sondern als *pouvoir neutre* neben der Bundesregierung stehen sollte²². Letztere sollte vom Parlament abhängig sein²³. Dem folgte auch der Parlamentarische Rat²⁴, und so wurde das Regierungssystem der Bundesrepublik im Gegensatz zum semipräsidentiellen System der Weimarer Republik parlamentarisch ausgestaltet.

Das Gewaltenteilungsprinzip wurde durch Art. 20 II 2 i.V.m. 79 III GG als unveränderliches Grundprinzip festgeschrieben und entfaltet nun als Bestandteil der freiheitlichen demokratischen Grundordnung (FDGO)²⁵ wieder seine gewaltenauf- und verantwortungszuteilende und damit rationalisierende wie stabilisierende Wirkung²⁶. Eine horizontale Delegation von

17 Verordnung des Reichspräsidenten von Hindenburg zum Schutz von Volk und Staat vom 28. Feb. 1933 (RGBl. I, S. 83), abgedruckt bei Huber, VerfDoku IV, Nr. 530.

18 Mittels auf § 48 WRV gestützter Notverordnungen, das Vorläufige Gleichschaltungsgesetz vom 31. März 1933 (RGBl. I, S. 153) und das Zweite Gleichschaltungsgesetz vom 7. April 1933 (RGBl. I, S. 173) sowie das Gesetz über den Neuaufbau des Reichs vom 30. Jan. 1934 (RGBl. I, S. 75), vgl. Frotscher/Pieroth, VerfGesch, Rn 577 ff.

19 Gesetz zur Behebung der Not von Volk und Reich vom 24. März 1933 (RGBl. I, S. 141), abgedruckt bei Huber, VerfDoku IV, Nr. 532.

20 Durch § 1 des Gesetzes über das Staatsoberhaupt des Deutschen Reichs vom 1. Aug. 1934 (RGBl. I, S. 747), inkraftgetreten mit dem Tod v. Hindenburgs am 2. Aug. 1934.

21 Vgl. auch Huber, Verfassungsrecht des Großdeutschen Reiches, S. 230.

22 Vgl. Der Parlamentarische Rat, Bd. II, S. 506 und 547; zum Notverordnungsrecht s.o. Fn 15.

23 Vgl. Der Parlamentarische Rat, Bd. II, S. 505 f.

24 Vgl. auch Frotscher/Pieroth, VerfGesch, Rn 731.

25 Vgl. BVerfGE 2, 1 (12 f.), Urt. d. Ersten Senats vom 23. Okt. 1952, Az. 1 BvB 1/51.

26 Vgl. Hesse, VerfR, Rn 498.

Befugnissen zwischen Verfassungsorganen wie etwa durch das Ermächtigungsgesetz (s.o.) ist damit unzulässig; „unechte“ horizontale Delegation nur in engem Rahmen möglich²⁷.

B. Parlamentarische Kontrolle der Exekutive in der Bundesrepublik

Neben dieser Funktionstrennung hinsichtlich der Ausübung der jeweiligen Staatsgewalt ist aber die zur gegenseitigen Kontrolle der Staatsgewalten nötige Gewaltenverschränkung („checks and balances“) zulässig. Auch sie ist Teil des Gewaltenteilungsprinzips und dient der Prävention von Machtmissbrauch²⁸. Die Notwendigkeit einer „Kontroll-“ bzw. „Verantwortungskette“ ergibt sich ferner aus der Volkssouveränität und der beim Volkssouverän beginnenden Legitimationskette²⁹; deren gegenläufiges Teilstück sie ist. Speziell für das Verhältnis zwischen Legislative und Exekutive bedeutet dies, dass dem Bundestag neben seiner Wahl-, Mitwirkungs- und Gesetzgebungsfunktion im politischen System auch eine Kontrollfunktion hinsichtlich der Exekutive zukommt, also eine parlamentarische Kontrolle ebendieser bestehen muss. In der Staatspraxis wird diese Aufgabe naturgemäß vor allem von den Oppositionsfraktionen wahrgenommen, die ja nicht an der Regierungsbildung beteiligt sind³⁰.

Zu der zu kontrollierenden Exekutive ist neben der Bundesregierung, der Ministerial- und sonstigen Verwaltung trotz seiner nunmehr fast ausschließlich auf Repräsentation beschränkten Funktionen auch weiterhin der Bundespräsident zu zählen.

Im Folgenden werden zunächst die zu einer wirksamen Kontrolle nötigen Steuerungsinstrumente zu erörtern sein (I.), bevor die Kontrollinstrumente i.e.S. untersucht werden (II.).

I. Steuerungsinstrumente des Bundestags

Innerhalb der Steuerungsinstrumente lässt sich zwischen repressiven und präventiven Instrumenten unterscheiden. Indirekt über die Judikative greifende Instrumente wie abstrakte Normenkontrolle oder auch Organstreitverfahren gehören mit einer Ausnahme nicht mehr zum Kerngebiet der parlamentarischen Kontrolle und müssen im Rahmen dieser Arbeit unberücksichtigt bleiben.

27 Vgl. Ipsen, StaatsR I, Rn 261. Zur „unechten“ horizontalen Delegation bei Rechtsverordnungen s. Bryde, Brun-Otto, in: Münch/Kunig, GG Komm, Art. 80, Rn 5 m.w.N.

28 Vgl. Hesse, VerfR, Rn 495 f.; siehe auch BVerfGE 95, 1 (15 f.), Beschl. d. Zweiten Senats vom 17. Juli 1996, Az. 2 BvF 2/93 m.w.N.

29 Zur Legitimationskettentheorie siehe Böckenförde, Demokratie als Verfassungsprinzip, in: Isensee/Kirchhof, HdStR II, § 24, insbes. Rn 16 ff.

30 Vgl. Thränhardt, Dietrich, in: Andersen/Woyke, HdpS, S. 457, der hier richtigerweise den Dualismus Opposition/Regierung dem Dualismus Parlament/Regierung vorzieht.

1. Repressive Steuerungsinstrumente

Der Kontrolle steht bei den repressiven Steuerungsinstrumenten die Verantwortung besonders deutlich gegenüber, wobei zwischen nur persönlicher und politischer Verantwortung differenziert werden kann.

a) Misstrauensvotum

Zuvorderst zu nennen ist bei den repressiven Steuerungsinstrumenten das Misstrauensvotum.

aa) Verantwortung des Bundeskanzlers

Der nach Art. 63 GG vom Bundestag gewählte Bundeskanzler³¹ trägt diesem gegenüber gem. Art. 65, S. 1 GG auch die Verantwortung³². Der Bundestag kann ihm durch Misstrauensvotum gem. Art. 67 GG i.V.m. § 97 GOBT das Vertrauen entziehen und einen Nachfolger wählen³³, mithin ihn zur Verantwortung ziehen.

Noch in den konstitutionellen Monarchien des Norddeutschen Bundes sowie des Kaiserreichs wurde der Regierungschef vom Staatsoberhaupt ernannt und war nur von diesem abhängig (Art. 15 I VerfNDB bzw. RV). Eingeführt wurde das parlamentarische Regierungssystem allerdings nicht erst mit Art. 54 WRV in der Weimarer Republik, sondern bereits durch die Oktoberreform gegen Ende des Ersten Weltkriegs³⁴, durch die das Deutsche Reich kurzzeitig zu einer parlamentarischen Monarchie wurde³⁵. Das destruktiv ausgestaltete Misstrauensvotum wurde dann in der Bundesrepublik durch ein konstruktives Misstrauensvotum ersetzt, um dem Regierungssystem mehr Stabilität zu verleihen³⁶.

bb) Verantwortung der Bundesminister

Die einzelnen Bundesminister werden gem. Art. 64 I GG auf Vorschlag des Bundeskanzlers ernannt und entlassen und sind gem. Art. 65, S. 2 GG diesem gegenüber für ihren Geschäftsbereich politisch verantwortlich. Der Bundestag hat formell keine Möglichkeit, einzelne Minister zu stürzen. Lediglich über ein erfolgreiches Misstrauensvotum gegen den Kanzler kann er nach Art. 69 II 2. Hs. GG erreichen, dass sämtliche Regierungsmitglieder

31 Die Ernennung durch den Bundespräs. ist dabei reiner Formalakt, s. Art. 63 II 2 GG.

32 Dies ist zunächst nur eine persönliche Verantwortung, indirekt aber auch eine politische für die gesamte Regierung, dazu sogleich. Auch die Verantwortlichkeit der Regierung ist Teil der FDGO, vgl. BVerfGE 2, 1 (12 f.).

33 Auch hier ist die Ernennung durch den Bundespräs. Formalakt, s. Art. 67, S. 2 GG. Zur Statistik der Misstrauensvoten s. DatenHb DBT, Kap. 6.16, S. 1248 f.

34 Vgl. Nr. 2 des Gesetzes zur Abänderung der Reichsverfassung vom 28. Okt. 1918 (RGBl. 1918, S. 1274), abgedruckt bei Huber, VerfDoku III, Nr. 206.

35 Was aber in den wenigen Tagen bis zur Ausrufung der Republik keine praktische Bedeutung mehr erlangte, vgl. Frottscher/Pieroth, VerfGesch, Rn 465.

36 Vgl. Der Parlamentarische Rat, Bd. II, S. 551; Frottscher/Pieroth, VerfGesch, Rn 762.

ihr Amt verlieren. Allerdings wird es der Kanzler in der Praxis regelmäßig vorziehen, einen seiner Minister zu opfern, als seine gesamte Regierung zu gefährden³⁷.

Die Regierung als Kollegialorgan wurde erstmals in der Weimarer Republik durch Art. 52 WRV als selbständiges Verfassungsorgan anerkannt³⁸. Nach Art. 54 und 56 WRV waren sogar die Reichsminister direkt dem Reichstag gegenüber verantwortlich und konnten durch Misstrauensvotum einzeln gestürzt werden.

cc) Verantwortung des Bundespräsidenten

Anders als der Bundeskanzler ist der Bundespräsident nicht vom Vertrauen des Parlaments abhängig. Anordnungen und Verfügungen des Präsidenten bedürfen aber nach Art. 58, S. 1 GG zu ihrer Gültigkeit zusätzlich der Gegenzeichnung des Bundeskanzlers oder des zuständigen Bundesministers. Durch diese Gegenzeichnung übernimmt – obwohl nicht ausdrücklich gesagt – das unterzeichnende Regierungsmitglied gegenüber dem Bundestag die Verantwortung für den jeweiligen Akt des Bundespräsidenten³⁹.

Das Institut der Gegenzeichnung stammt aus der Zeit des Konstitutionalismus, als der Monarch – da unverletzlich – nicht persönlich zur Verantwortung gezogen werden konnte. Durch die Gegenzeichnung und die damit verbundene Verantwortungsübernahme konnten zumindest die Rechtsakte des Monarchen einer Kontrolle unterworfen werden⁴⁰.

Bereits in § 74 der Paulskirchenverfassung⁴¹ war eine Gegenzeichnung durch einen Reichsminister vorgesehen gewesen. Während der Verfassungsberatungen zur Verfassung des Norddeutschen Bundes brachte dann der nationalliberale Abgeordnete von Bennigsen einen Änderungsantrag ein, der als Art. 17, S. 2 Eingang in die Verfassung fand ("Lex Bennigsen")⁴². Hiernach bedurften die Anordnungen und Verfügungen des Bundespräsidiums zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung des Bundeskanzlers, welcher dadurch ausdrücklich die Verantwortlichkeit übernahm. Inwiefern sie dadurch übernommen wurde blieb jedoch offen; insbes. bestand zu diesem Zeitpunkt noch keine Abhängigkeit vom Parlament.

37 Vgl. Thränhardt, Dietrich, in: Andersen/Woyke, HdpS, S. 68. Zur Statistik der nicht institutionalisierten Entlassungsanträge gegen Regierungsmitglieder s. DatenHb DBT, Kap. 6.16, S. 1247 ff. (1. bis 13. Legislaturperiode) sowie DatenHb DBT-2, Kap. 6.15, S. 330 ff. (13. und 14. Legislaturperiode).

38 Vgl. Frotscher/Pieroth, VerfGesch, Rn 493.

39 Vgl. Hesse, VerfR, Rn 665.

40 Vgl. Ipsen, StaatsR I, Rn 514, der allerdings fragwürdiger Weise schon von einer parlamentarischen Kontrolle spricht, vgl. dazu Huber, DtVerfGesch III, Kap. II, § 4, I, 2.

41 S.o. Fn 14.

42 Vgl. Kroeschell, RechtsGesch, S. 1; Meisner, Moderne VerfGesch, S. 78.

Die Regelung blieb auch in Art. 17, S. 2 RV zunächst bestehen, bis durch die Oktoberreform der Passus über die Verantwortungsübernahme durch Gegenzeichnung gestrichen wurde und gemäß der neuen Fassung des Art. 15 RV dem Reichskanzler gegenüber dem Reichstag die Verantwortung für jegliche Handlung des Kaisers von politischer Bedeutung zukam, die der Kaiser innerhalb seiner Kompetenzen vornähme.

Art. 50 WRV schließlich bestimmte dann wieder, dass der Reichskanzler oder der zuständige Reichsminister gegenzeichnen muss und nur dadurch die Verantwortung übernimmt, was durch die parlamentarische Verantwortung jedes einzelnen Regierungsmitglieds (s.o.) komplettiert wurde.

b) Ministeranklage

Das Institut der Ministeranklage ist im Grundgesetz nicht mehr verankert, da es als in einem parlamentarischen Regierungssystem wie dem der Bundesrepublik obsolet angesehen wurde⁴³.

Vorgesehen war eine Ministeranklage, welche von beiden Kammern des Reichstags (Staatenhaus und Volkshaus) hätte erhoben werden können, in § 99 der Paulskirchenverfassung. Hieran knüpfte erst wieder die Weimarer Reichsverfassung mit Art. 59 an, nach dem der Reichstag berechtigt war, den Reichskanzler und die Reichsminister für schuldhaft Verletzungen der Reichsverfassung oder von Reichsgesetzen vor dem Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich anzuklagen.

c) Präsidentenanklage

Eine Präsidentenanklage ist in Art. 61 GG vorgesehen, da der Bundespräsident ansonsten lediglich indirekt hinsichtlich seiner Rechtsakte der parlamentarischen Kontrolle unterliegt und im Übrigen unabhängig ist. Die Präsidentenanklage kann von Bundestag wie Bundesrat wegen vorsätzlicher Verletzung des Grundgesetzes oder eines anderen Bundesgesetzes erhoben werden und kann zur Amtsenthebung führen; sie wurde jedoch noch nie erhoben⁴⁴.

Eine Anklage des Staatsoberhauptes war in der Zeit der konstitutionellen Monarchie aufgrund der Unverletzlichkeit des Monarchen noch undenkbar. Erst in der Weimarer Republik wurde sie mit Art. 59 WRV neben der Möglichkeit zur Anklage von Reichskanzler und Reichsministern (s.o.) vorgesehen.

43 Vgl. Der Parlamentarische Rat, Bd. II, S. 554.

44 Vgl. DatenHb DBT-2, Kap. 16.4, S. 726.

2. Präventive Steuerungsinstrumente

Zu den präventiven Steuerungsinstrumenten werden im Folgenden neben rein präventiven Instrumenten undifferenziert auch solche präventiv-partizipativer sowie interventiver Natur gerechnet.

a) Budgethoheit des Parlaments

aa) Aktuelle Rechtslage

Eines der potentiell stärksten Steuerungsinstrumente des Bundestags ist dessen haushaltsrechtliche Kompetenz zur *Feststellung* des Bundeshaushaltsplans (Budgethoheit) nach Art. 110 GG⁴⁵. Da das Haushaltsrecht aufgrund seines finalen Charakters zum Planungsrecht gehört und es in seiner Gesamtheit nicht eindeutig der Legislative oder der Exekutive zugeordnet werden kann, obliegt jedoch die *Planvorbereitung*, hier das Aufstellen und das Einbringen des Haushaltsplans in den Gesetzgebungsprozess (Budgetinitiative), der Exekutive⁴⁶. Infolge des Umfangs des Haushaltsplanentwurfs ist es dem Bundestag in der Praxis regelmäßig nicht möglich, den gesamten Entwurf zu prüfen, was die tatsächliche Steuerungswirkung relativiert⁴⁷. Nichtsdestoweniger ist die Wirkmächtigkeit wie auch die Reichweite der Budgethoheit beträchtlich: Sie ist etwa geeignet, durch gezielt beschränkte Mittelbewilligung die ansonsten nur durch implizite verfassungsrechtliche Vorgaben hinsichtlich zwingend zu bestellender Bundesminister⁴⁸ beschränkte Organisationsgewalt des Bundeskanzlers aus Art. 64 I, 65 GG i.V.m. § 9 GOBReg zu schmälern und kann bis in untere Verwaltungsebenen reichen⁴⁹, solange der Bundestag dadurch nicht in Kernbereiche exekutivischer Eigenverantwortung eingreift⁵⁰ und sonstige Verfassungsregelungen nicht entgegenstehen.

Seine Steuerungsmöglichkeit kann der Bundestag daneben im Einzelnen durch qualifizierte Sperrvermerke (§ 22, S. 3 BHO) und Zustimmungsvorbehalte bis in die Phase des wiederum bei der Exekutive liegenden Haus-

45 Vgl. Grupp, Klaus, in: Achterberg et al., Bes. VwR II, § 19, Rn 15 und 67; BVerfGE 70, 324 (356), Urte. d. Zweiten Senats vom 14. Jan. 1986, Az. 2 BvE 14/83 und 4/84 m.w.N.; ferner bereits Weber, GpS, S. 339. Das Instrument basiert funktionell auf dem Finanzverfassungsgrundsatz der Steuerstaatlichkeit und wird ergänzt durch haushaltsrechtl. Informationspflichten bzgl. Sonderabgaben, vgl. BVerfGE 108, 186 (218 f.), Beschl. d. Zweiten Senats vom 17. Juli 2003, Az. 2 BvL 1, 4, 6, 16, 18/99, 2 BvL 1/01.

46 Vgl. BVerfGE 95, 1 (16); BVerfGE 45, 1 (46), Urte. d. Zweiten Senats vom 25. Mai 1977, Az. 2 BvE 1/74; dies auch aus praktischen Gründen, vgl. Grupp, Klaus, in: Achterberg et al., Bes. VwR II, § 19, Rn 68.

47 Vgl. Grupp, Klaus, in: Achterberg et al., Bes. VwR II, § 19, Rn 76.

48 Es sind dies die Bundesminister für Verteidigung (Art. 65a I GG), Justiz (Art. 96 II 4 GG) und Finanzen (Art. 108 III 2 GG).

49 Vgl. auch Mutius, VVDStRL 42 (1984), S. 191 ff.; ferner Schuppert, VVDStRL 42 (1984), S. 228 ff.

50 Vgl. Hermes, Georg, in: Dreier, GG Komm, Bd II, Art. 64, Rn 23 m.w.N.; BVerfGE 95, 1 (16).

haltsvollzugs ausdehnen⁵¹. Zudem kann der Bundestag bei über- und außerplanmäßigen Ausgaben auch einen Nachtragshaushalt bewilligen; eine Bewilligung durch den Bundesminister der Finanzen kommt nur in den Fällen von unvorhergesehenen und unabweisbaren Bedürfnissen i.S.d. Art. 112 GG und nur nachrangig in Betracht⁵².

bb) Entwicklungsgeschichte

Eine geordnete Haushaltsführung durch Aufstellung von Haushaltsplänen und nachträgliche Kontrolle ihrer Einhaltung wurde bereits im Absolutismus – allen Monarchien voran in Preußen – eingeführt, damit der absolute Herrscher seine Finanzen besser überblicken und deren Erhebung und Verwendung steuern konnte⁵³.

Im Frühkonstitutionalismus hatten die Landtage nur die Besteuerungshoheit inne; die Budgethoheit dagegen lag nach den Verfassungen noch beim Monarchen⁵⁴. Dennoch beanspruchten die Landtage als Korrelat ihrer Besteuerungshoheit auch beim Budget ein Mitentscheidungsrecht und konnten sich damit aufgrund der wachsenden Bedeutung der Finanzierung der Staatshaushalte aus Steuermitteln gegen die Exekutive durchsetzen, sodass fortan das Budget im Einvernehmen zwischen Parlamenten und Monarchen festgestellt wurde⁵⁵, vgl. etwa Art. 99 i.V.m. Art. 62 der revidierten preußischen Verfassung von 1850⁵⁶. Wegen seiner Bedeutung stellte es schon damals den eigentlichen Gegenpol zum monarchischen Prinzip dar⁵⁷.

Der preußische Verfassungskonflikt⁵⁸ zeigte jedoch, dass keine ausdrückliche Regelung für den Fall bestand, dass die nach Art. 62 nötige Übereinkunft nicht zustande käme: Das Parlament, das keine Mittel für die geplante Heeresreform bewilligen wollte, konnte sich nicht mit dem Monarchen einigen. Schließlich ging Bismarck in den Jahren 1862 bis 1866 zum budgetlosen Regiment über⁵⁹. Er rechtfertigte dies mit der Lückentheorie, nach der bei Regelungslücken in der Verfassung dem monarchischen Prinzip zu

51 Zu diesbezüglichen verfassungsrechtlichen Bedenken vgl. etwa Berg, Der Staat 9 (1970), S. 39 ff.; zu deren zustimmungswürdiger Entkräftung vgl. Grupp, Klaus, in: Achterberg et al., Bes. VwR II, § 19, Rn 77 f.

52 Zu den strengen Anforderungen an die Begriffe „unvorhergesehen“ und „unabweisbar“ sowie dem Vorrang des parlamentarischen Budgetbewilligungsrechts vgl. Grupp, Klaus, in: Achterberg et al., Bes. VwR II, § 19, Rn 117 f.

53 Vgl. ebd., § 19, Rn 5.

54 Vgl. ebd., § 19, Rn 6; Dreier, Der Kampf um das Budgetrecht, S. 75 f.

55 Vgl. Grupp, Klaus, in: Achterberg et al., Bes. VwR II, § 19, Rn 6; Dreier, Der Kampf um das Budgetrecht, S. 78.

56 Verfassungsurkunde für den Preußischen Staat vom 31. Jan. 1850 (Preuß. GS 1850, S. 17), abgedruckt bei Huber, VerfDoku I, Nr. 194.

57 Vgl. Böckenförde, Staat, Gesellschaft, Freiheit, S. 125.

58 Dazu und zum Folgenden siehe Frotscher/Pieroth, VerfGes, Rn 356 ff.

59 Vgl. die Rede Bismarcks bei der Schließung des Landtags am 13. Okt. 1862, abgedruckt bei Huber, VerfDoku III, Nr. 49.

folgen und eine Regelungskompetenz des Monarchen anzunehmen sei⁶⁰. Die preußische Modalität zum Beschluss des Haushaltsplans als Gesetz wurde auch in die Verfassung des Norddeutschen Bundes übernommen und in der Reichsverfassung beibehalten (Art. 69 VerfNDB bzw. RV), allerdings hatte sich die Zustimmungsmöglichkeit mittlerweile verfeinert und es konnte nun über Einzelheiten der Mittelverwendung entschieden werden⁶¹. Dies blieb auch in der Weimarer Republik der Fall (Art. 85 II WRV), in der die Gesetze nun aber weitestgehend allein vom Reichstag beschlossen werden konnten (Art. 68 II und 85 IV WRV).

Nachdem sich in der Zeit des Nationalsozialismus die Reichsregierung ihren Haushalt selbst bewilligen konnte⁶², enthält das Grundgesetz der Bundesrepublik in den Art. 109 bis 115 nun wieder eine Haushaltsverfassung, in der die Budgethoheit beim Parlament liegt und endlich auch der Konfliktfall ausdrücklich geregelt ist (Art. 111).

b) Erfordernis von Vertragsgesetzen zu Akten auswärtiger Gewalt

Die völkerrechtliche *Vertretung* des Bundes obliegt gem. Art. 59 I 1 GG dem Bundespräsidenten, die *Entscheidungsbefugnis* hinsichtlich der Außenpolitik grundsätzlich allein bei der Bundesregierung⁶³. Einige Akte der auswärtigen Gewalt unterliegen jedoch durch das Erfordernis zu Vertragsgesetzen gem. Art. 59 II 1 GG der präventiven parlamentarischen Kontrolle: Ihre Ratifikation oder anderweitig endgültigen Zustimmung durch den Bundespräsidenten bedarf der Zustimmung des Bundestags⁶⁴.

aa) Politische Beziehungen des Bundes regelnde Verträge

Zunächst betrifft dies gem. Art. 59 II 1, 1. Alt. GG solche völkerrechtlichen Verträge, die die politischen Beziehungen des Bundes regeln. Die Schwelle zur Einordnung als Politikum muss dabei hoch angesetzt werden. Erforderlich ist über einen Bezug zu öffentlichen Angelegenheiten, zum Gemeinwohl oder zu Staatsgeschäften hinaus, dass die Existenz des Staates, seine territoriale Integrität, seine Unabhängigkeit, seine Stellung oder sein maßgebliches Gewicht in der Staatengemeinschaft durch den Vertrag berührt wird⁶⁵.

60 Vgl. die Rede Bismarcks vor dem Abgeordnetenhaus vom 27. Jan. 1863, abgedruckt bei Huber, VerfDoku III, Nr. 51.

61 Vgl. Grupp, Klaus, in: Achterberg et al., Bes. VwR II, § 19, Rn 6; Dreier, Der Kampf um das Budgetrecht, S. 80 f.

62 Siehe Art. 1 des Ermächtigungsgesetzes (s.o. Fn 19) i.V.m. Art. 85 II WRV.

63 Vgl. BVerfGE 1, 372 (394), Urt. d. Zweiten Senats vom 29. Juli 1952, Az. 2 BvE 2/51.

64 Neben den sogleich behandelten Abschlüssen neuer Verträge sind auch Beitritte zu entsprechenden bestehenden Verträgen erfasst, vgl. Schweitzer, StaatsR III, Rn 296.

65 Vgl. BVerfGE 1, 372 (381).

Im Norddeutschen Bund und im Kaiserreich konnten etwa Friedensverträge und Bündnisse, zu denen heute die Zustimmung des Bundestags erforderlich wäre, gem. Art. 11 I VerfNDB bzw. RV noch eigenständig vom Bundespräsidium abgeschlossen werden. Durch die Oktoberreform wurde angesichts der Lage im Ersten Weltkrieg der Abschluss von Friedensverträgen von der Mitwirkung von Bundesrat und Reichstag abhängig gemacht (Art. 11 III RV n.F.). Art. 45 II WRV bestimmte dann, dass Friedensschlüsse durch Reichsgesetz erfolgen. Das Erfordernis der Mitwirkung des Parlaments hat also stetig zugenommen und wurde durch das Grundgesetz nochmals dadurch ausgeweitet, dass nicht mehr nur bestimmte Arten von Verträgen, sondern alle hochpolitischen Verträge erfasst sind.

bb) Sich auf Bundesgesetzgebungsgegenstände beziehende Verträge

Ebenfalls zustimmen muss der Bundestag nach Art. 59 II 1, 2. Alt. GG bei völkerrechtlichen Verträgen, die sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung beziehen. Zur Beurteilung maßgeblich ist hier nicht der Zuständigkeitskatalog des Grundgesetzes, sondern die Frage, ob der Bund durch den jeweiligen Vertrag Verpflichtungen übernimmt, deren Erfüllung allein durch Erlass eines Bundesgesetzes möglich ist⁶⁶.

Entsprechende Bestimmungen und Auslegungen⁶⁷ bestanden schon in Gestalt bzw. von Art. 11 II VerfNDB, Art. 11 III RV und Art. 45 III WRV.

cc) Spezielle Regelungen bei Tangierung von Hoheitsrechten

Spezielle Regelungen bestehen für Akte, die Hoheitsrechte tangieren. Dazu gehören die Möglichkeit der Übertragung von Hoheitsrechten auf die Europäische Union (Art. 23 I 2 GG) und auf sonstige zwischenstaatliche Einrichtungen (Art. 24 I GG). Die dort aufgestellten Gesetzeserfordernisse betreffen aber die staatsrechtliche Dimension und kommen nur zusätzlich neben Art. 59 II 1, 1. Alt. GG zur Anwendung, so dass das jeweilige Vertragsgesetz eine Doppelfunktion erfüllt⁶⁸.

Die Möglichkeit zur Beschränkung eigener Hoheitsrechte im Rahmen der Einordnung in ein System gegenseitiger kollektiver Sicherheit (Art. 24 II GG) wird als bloße Benennung eines Spezialfalls von Art. 59 II 1, 1. Alt. GG angesehen⁶⁹.

66 Vgl. BVerfGE 1, 372 (388 f.). In Bezug auf das Problem von Parallelverträgen ist nach teleologischer Betrachtung des parlamentarischen Mitwirkungserfordernisses mit der herrschenden Lehre der abstrakten Theorie zu folgen, vgl. dazu Schweitzer, StaatsR III, Rn 173 f.

67 Vgl. BVerfGE 1, 372 (389) m.w.N.

68 Vgl. Schweitzer, StaatsR III, Rn 56 und 61a.

69 Vgl. Schweitzer, StaatsR III, Rn 279.

c) Erfordernis der Zustimmung zu Einsätzen der Bundeswehr

Aufgrund ihrer Bedeutung bedürfen auch bewaffnete Einsätze der Bundeswehr einer parlamentarischen Kontrolle. Nichtbewaffnete Einsätze im Inland i.R.d. Amtshilfe nach Art. 35 I GG oder der Katastrophenhilfe nach Art. 35 II 2, III 1 GG bedürfen dagegen ebensowenig der Zustimmung des Bundestags wie rein humanitäre Auslandseinsätze⁷⁰.

aa) Innerer Notstand

Zum Einsatz der Bundeswehr zur Abwehr drohender Gefahren für den Bestand oder die FDGO des Bundes oder eines Landes bei Vorliegen der übrigen Voraussetzungen des Art. 87a IV i.V.m. 91 II GG bedarf die Bundesregierung ebenfalls nicht der vorherigen Zustimmung des Bundestags, doch ist der Bundeswehreinsatz gem. Art. 87a IV 2 GG auf dessen Verlangen einzustellen.

bb) Nationaler Verteidigungsfall und Spannungsfall

Bereits im Spannungsfall hat die Bundeswehr gem. Art. 87a III GG u.a. die Befugnis, zivile Objekte zu schützen. Die Regelungen für den Spannungsfall dürfen jedoch nur angewandt werden, wenn der Bundestag gem. Art. 80a I 2 GG dessen Eintritt festgestellt hat.

Die weitergehende Feststellung des Verteidigungsfalls, mit dessen Verkündung der Übergang von der Normal- zur Notstandsverfassung vollzogen wird und insbesondere gem. Art. 115b GG die Befehls- und Kommandogewalt über die Bundeswehr auf den Bundeskanzler übergeht, obliegt auf Antrag der Bundesregierung gem. Art. 115a I primär dem Bundestag mit Zustimmung des Bundesrates.

Über diese bloße Feststellungskompetenz hinausgehend leitete 1994 das Bundesverfassungsgericht im Blauhelme-Urteil aus der teleologisch-historischen Gesamtschau der Wehrverfassung⁷¹ richtigerweise einen allgemeinen Parlamentsvorbehalt für Einsätze bewaffneter Streitkräfte her⁷².

Dieser wurde schließlich 2005 vom Bundestag durch das Parlamentsbetei-

⁷⁰ Vgl. BVerfGE 90, 286 (388), Urt. d. Zweiten Senats vom 12. Juli 1994, Az. 2 BvE 3/92, 5/93, 7/93, 8/93.

⁷¹ In ihrem heutigen Umfang in das GG eingeführt durch das Siebzehnte Gesetz zur Ergänzung des Grundgesetzes vom 24. Juni 1968 (BGBl. I, S. 709). Noch im Norddeutschen Bund war es allein Sache des Monarchen, Krieg zu erklären (Art. 11 I VerfNDB). Im Kaiserreich bedurfte er dazu – außer im Verteidigungsfall – bereits der Zustimmung des Bundesrats (Art. 11 I, II RV), und mit Einführung des parlamentarischen Regierungssystems durch die Oktoberreform konnte der Krieg nur mit Zustimmung von Bundesrat und Reichstag erklärt werden (Art. 11 II RV n.F.). In der Weimarer Republik schließlich erfolgte die Kriegserklärung durch Reichsgesetz (Art. 45 II WRV). Die Entwicklung hin zum „Parlamentsheer“ ist somit deutlich erkennbar.

⁷² Vgl. BVerfGE 90, 286 (381 ff.); ebenso BVerfGE 100, 266 (269), Beschl. d. Zweiten Senats vom 25. März 1999, Az. 2 BvE 5/99; BVerfGE 108, 34 (42 f.), Beschl. d. Zweiten Senats vom 25. März 2003, Az. 2 BvQ 18/03.

ligungsgesetz⁷³ konkretisiert, nachdem der Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte außerhalb des Geltungsbereichs des Grundgesetzes seiner Zustimmung bedarf (§ 1 II) und ihm auch ein Rückholrecht zusichert (§ 8). Nur bei Gefahr im Verzug kann demnach die Zustimmung auch nachträglich eingeholt werden (§ 5 I 1).

cc) Einsätze im Rahmen der UNO und der NATO

Unklarheit bestand ermangels ausdrücklicher Regelung auch lange Zeit über ein Beteiligungserfordernis des Bundestags zur Bereitstellung von Hilfstruppen im Rahmen der UNO sowie zu NATO-Einsätzen der Bundeswehr, insbes. im Bündnisfall gem. Art. 51 SVN i.V.m. Art. 5 I des Nordatlantikvertrags, der vom Nordatlantikrat zum ersten und bisher einzigen Mal infolge der Terroranschläge vom 11. Sept. 2001 festgestellt wurde. Mit der Bestätigung des allgemeinen Parlamentsvorbehalts durch das Bundesverfassungsgericht 1994 und Erlass des Parlamentsbeteiligungsgesetzes 2005 ist auch hier die Rechtslage insoweit geklärt. Der Einsatz der Bundeswehr im Bündnisfall kam bereits nach dieser Rechtslage zustande⁷⁴.

d) Mitwirkung in Angelegenheiten der Europäischen Union

Eine herausragende Bedeutung käme auch der Mitwirkung des Bundestags im Rahmen der Integration in der Europäischen Union zu. Denn während das seit 1979 direkt von den Völkern der Gemeinschaft legitimierte Europäische Parlament⁷⁵ in begrenztem Umfang parlamentarische Kontrolle ggü. der Europäischen Kommission ausüben kann⁷⁶ und so diesem Teil des Legitimationsstrangs der EU auch ein entsprechender Verantwortungsstrang gegenläufig ist, obliegt die Kontrolle des sich aus Vertretern der Mitgliedstaaten auf Ministerialebene zusammensetzenden Rates der Europäischen Union den Parlamenten der Mitgliedstaaten⁷⁷. Demgemäß bestimmt auch Art. 23 II, III GG, dass der Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union mitwirkt, die Bundesregierung ihn umfassend und frühest-

73 Gesetz über die parlamentarische Beteiligung bei der Entscheidung über den Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Ausland vom 18. März 2005 (BGBl. I, S. 775).

74 Vgl. den Antrag der Bundesregierung (BT-Drs. 14/7296 vom 7. Nov. 2001) und den Beschluss des Bundestags (BT-Plenarprotokoll 14/202, S. 19892 D ff.).

75 Bis 1979 war das EP lediglich eine Parlamentarische Versammlung.

76 Beteiligung an Gemeinschaftsakten gem. Art. 192 EGV, Beteiligung an der Aufstellung des Haushaltsplans gem. Art. 272 EGV (insbes. hinsichtlich fakultativer Ausgaben) und Rechnungsprüfung gem. Art. 276 EGV, Erörterung des jährlichen Gesamtbereichs gem. Art. 200 EGV, Interpellationsrecht gem. Art. 197 III EGV, Untersuchungsausschüsse gem. Art. 193 EGV i.V.m. Anlage VIII zur GOEP (Beschl. des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission vom 19. April 1995 über Einzelheiten der Ausübung des Untersuchungsrechts des Europäischen Parlaments (ABl. EG, L Nr. 113 vom 19. Mai 1995, S. 2)), Misstrauensantrag gem. Art. 201 EGV.

77 Zum Themenkomplex des Defizits demokrat. Legitimation s. BVerfGE 89, 155 (181 ff.), Urt. d. Zweiten Senats vom 12. Okt. 1993, Az. 2 BvR 2134, 2159/92; Streinz, EuR, Rn 281 ff. m.w.N.; vgl. auch o. Fn 29; ferner Bogdandy, EuVerfR, S. 175 ff.

möglich unterrichtet und ihm vor ihrer Mitwirkung Gelegenheit zur Stellungnahme gibt. Allerdings hat die Bundesregierung die Stellungnahme des Bundestags nur zu „berücksichtigen“, ist also nicht an sie gebunden. Auch das konkretisierende EUZBBG⁷⁸ bestimmt diesbezüglich lediglich, dass die Bundesregierung die Stellungnahme ihren Verhandlungen „zugrundelegen“ hat (§ 5). Ob mit Punkt II. 4. der mittlerweile unterzeichneten Vereinbarung zwischen Bundestag und Bundesregierung gem. § 6 EUZBBG⁷⁹ die parlamentarische Mitwirkung als ein auch in der Praxis wirksames Steuerungsinstrument ausgestaltet wurde bleibt abzuwarten⁸⁰.

e) Ermächtigung der Exekutive zum Erlass von Rechtsverordnungen

Als Steuerungsinstrument i.w.S. ist auch die Möglichkeit der Ermächtigung der Exekutive zum Erlass von Rechtsverordnungen gem. Art. 80 I GG anzusehen. Hierbei handelt es sich um einen Fall „unechter“ horizontaler Delegation, der aufgrund des Gewaltenteilungsprinzips jedoch ebenfalls enge Grenzen gesetzt sind (s.o.). Dies wird deutlich am Gebot der Bestimmtheit hinsichtlich Inhalt, Zweck und Ausmaß der Ermächtigung (Satz 2), wobei die Anforderungen an die Bestimmtheit auch von der jeweiligen Regelungsmaterie, insbesondere ihrer Grundrechtsrelevanz, abhängen⁸¹.

f) Mitwirkung bei sonstiger Gesetzgebung

Als dasjenige Steuerungsinstrument, über das sich die Legislative definiert ist schließlich auch die Gesetzgebungshoheit zu nennen. Hier unterliegen zudem die Gesetzentwürfe der Bundesregierung, die gem. Art. 76 I GG ebenfalls ein Gesetzesinitiativrecht hat, der Kontrolle des Bundestags. Noch Art. 62 I, II der revidierten preußischen Verfassung von 1850 teilte die Gesetzgebungshoheit zwischen beiden Kammern und dem Monarchen auf. Im Norddeutschen Bund und im Kaiserreich lag sie bei Bundesrat und Reichstag (Art. 5 I VerfNDB bzw. RV). Erst in der Weimarer Republik lag sie dann allein beim Reichstag (Art. 68 II WRV).

⁷⁸ Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 12. März 1993 (BGBl. I, S. 311), geändert durch Art. 2 I des Gesetzes vom 17. Nov. 2005 (BGBl. I, S. 3178).

⁷⁹ Vereinbarung zwischen dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung über die Zusammenarbeit in Angelegenheiten der Europäischen Union gem. § 6 EUZBBG, siehe BT-Drs. 16/2620 vom 20. Sept. 2006.

⁸⁰ Bei Abschluss dieser Arbeit sind seit Unterzeichnung der Vereinbarung durch Bundestagspräsident Norbert Lammert und Bundeskanzlerin Angela Merkel erst fünf Wochen vergangen, so dass noch keine Praxisdaten vorliegen.

⁸¹ Vgl. BVerfGE 58, 257 (277 f.), Beschl. d. Ersten Senats vom 20. Okt. 1981, Az. 1 BvR 640/80. Dies stellt eine spezielle Ausprägung der Wesentlichkeitstheorie dar, vgl. dazu BVerfGE 40, 237 (249 f.), Beschl. d. Zweiten Senats vom 28. Okt. 1975, Az. 2 BvR 883/73 und 379, 497, 526/74.

Zur besseren inhaltl. Kontrolle sind in der Staatspraxis Mitwirkungs-, insbes. Zustimmung- und Kassationsvorbehalte, zugunsten d. Bundestags üblich. Dazu Bryde, Brun-Otto, in: Münch/Kunig, GG Komm, Art. 80, Rn 5 und 36; Stern, StaatsR, § 38 II 4.

II. Kontrollinstrumente und -institutionen

Im nun folgenden Abschnitt sollen die Kontrollinstrumente i.e.S. sowie die Kontrollinstitutionen näher untersucht werden. Im Rahmen der parlamentarischen Kontrolle sind sie es, durch die (neben proaktiven Informationspflichten der Exekutive) Informationen beschafft und (vor-)bewertet werden können und somit erst die die aus dem strukturellen Informationsdefizit des Parlaments⁸² resultierende Informationsasymmetrie kurzzeitig und partiell kompensierende informationelle Grundlage geschaffen wird, auf der dann im Weiteren über die Anwendung von Steuerungsmitteln planvoll entschieden werden kann.

1. Zitier- und Interpellationsrecht

Das Recht des Bundestags, die Anwesenheit jedes Mitglieds der Bundesregierung zu verlangen (Zitierrecht) ergibt sich aus Art. 43 I GG. Mit diesem eng verbunden ist das Recht, von der Regierung Auskünfte zu verlangen (Interpellationsrecht)⁸³.

Die Bestimmung wurde erstmals mit Art. 33 I WRV in das gesamtdeutsche Verfassungsrecht eingeführt. Noch im Kaiserreich hatte weder dem Reichstag, noch dem damaligen Zentralorgan Bundesrat (s.o.) ein solches Recht zugestanden⁸⁴.

In seiner aufgrund von Art. 40 I 2 GG kraft Geschäftsordnungsautonomie erlassenen Satzung hat der Bundestag das Interpellationsrecht weiter differenziert und institutionalisiert⁸⁵.

a) Befragung der Bundesregierung

Das 1990 nach zweijähriger Probephase aufgenommene und damit relativ neue Institut⁸⁶ der Befragung der Bundesregierung nach § 106 II GOBT

82 Vgl. Di Fabio, Der Staat 29 (1990), S. 612.

83 Vgl. Magiera, Siegfried, in: Sachs, GG Komm, Art. 43, Rn 1 f. und 6; Achterberg, Norbert/Schulte, Martin, in: Mangoldt/Klein/Starck, GG Komm, Art. 43, Rn 13; Morlok, Martin, in: Dreier, GG Komm, Bd. II, Art. 43, Rn 12.

84 Vgl. Morlok, Martin, in: Dreier, GG Komm, Bd. II, Art. 43, Rn 4 f.

Die fehlende Informationsmöglichkeit des Parlaments ggü. der Exekutive insgesamt kritisierte auch Max Weber in seiner am Ende des Ersten Weltkriegs neuveröffentlichten Streitschrift „Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland“ richtigerweise als einen der größten Missstände des politischen Systems des Kaiserreichs, vgl. Weber, GpS, S. 351 ff., insbes. S. 352.

85 Die GOBT bindet als Innenrecht des Staatsorgans Bundestag nur dessen Mitglieder und diese auch nur in ihrer Funktion als Abgeordnete. Die Verpflichtung der Mitglieder der Bundesregierung ggü. dem Bundestag ergibt sich daher auch bei gleichzeitiger Innehabung eines Bundestagsmandats allein aus Art. 43 GG.

Die GOBT ist akzessorisch zum diskontinuierlichen Staatsorgan Bundestag und muss von jedem neu zusammentretenden Bundestag neu beschlossen werden. In der Staatspraxis wird zumeist die GO des vorherigen Bundestags mit höchstens marginalen Änderungen übernommen, weshalb die folgenden Verweise von über die aktuelle Legislaturperiode hinausgehender Gültigkeit sind. Zu alledem siehe BVerfGE 1, 144 (148), Urt. d. Zweiten Senats vom 6. März 1952, Az. 2 BvE 1/51.

86 Dazu Sannwald, Rüdiger, in: Andersen/Woyke, HdpS, S. 460, Nr. 5.

i.V.m. Anlage 7 zur GOBT dient der zeitnahen, mündlichen Beantwortung von Fragen einzelner Bundestagsabgeordneter, vorrangig zur vorangegangenen Kabinettsitzung.

b) Fragestunde

Die Fragestunde gem. § 105 GOBT i.V.m. Anlage 4 GOBT ermöglicht es einzelnen Abgeordneten, kurze Fragen zur mündlichen oder schriftlichen Beantwortung an die Bundesregierung zu richten. Sie wurde 1952 vom ersten Deutschen Bundestag eingeführt⁸⁷.

c) Kleine und Große Anfragen

Kleine (§ 104 GOBT) und Große Anfragen (§§ 100 ff. GOBT) schließlich werden von der Bundesregierung schriftlich beantwortet; Große Anfragen müssen zudem nach Eingang der Antwort auf Verlangen einer Fraktion oder fünf v. H. der Mitglieder des Bundestags beraten werden⁸⁸.

2. Bundestagsausschüsse

Das Zitier- und Interpellationsrecht nach Art. 43 I GG steht nicht nur dem Bundestag als Vollversammlung (Plenum) bzw. dessen einzelnen Abgeordneten, sondern explizit auch seinen Ausschüssen zu.

Diese fungieren gem. § 62 I 2 GOBT als vorbereitende Beschlussorgane des Bundestags. Sie sind zumeist als ständige Ausschüsse eingesetzt und ähnlich den verschiedenen Bundesministerien fachlich spezialisiert. Damit bilden sie die zur Kontrolle der Exekutive nötige „bürokratische Gegenorganisation“: Bereits Weber analysierte, dass das Machtpotential der Exekutive neben dem Dienstwissen auch auf dem Fachwissen ihrer Fachkräfte beruhe und nur eine ebenso bürokratische Gegenorganisation einen Gegenpol bilden könne⁸⁹. Die Fachausschüsse des Bundestags können zudem zur Erfüllung ihrer Arbeit auf die mit der Zeit gewachsene technisch-wissenschaftliche Infrastruktur des Bundestags und seiner Verwaltung zurückgreifen⁹⁰.

Die vertikale Delegation von Befugnissen des Bundestags auf seine Ausschüsse ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, solange deren personelle Besetzung dem gleichen Mitwirkungsrecht aller Abgeordneten aus Art. 38 I 2 GG gerecht wird, indem sie ein verkleinertes Abbild des Ple-

87 Vgl. § 111 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages vom 28. Jan. 1952 (BGBl. II, S. 389); DatenHb DBT, Kap. 16.1, S. 3096. Dass die Wirksamkeit dieses Instruments vor allem von dessen Inszenierung abhängt, belegte i.R.d. Spiegel-Affäre eindrucksvoll die „Spiegel-Fragestunde“ vom 8. Nov. 1962, vgl. Schindler, PVS 1966, S. 407 ff.

88 Zur statistischen Verteilung auf Opposition/Koalition s. ebd., Kap. 12.4, S. 2759 f.

89 Weber, GpS, S. 352; Ders., WuG, Teil 1, Kap. 3, § 5.

90 Dazu Oberreuter, Heinrich, in: Andersen/Woyke, HdpS, S. 101.

nums darstellen bzw. in ihrer Zusammensetzung die Zusammensetzung des Plenums widerspiegeln (Grundsatz der Spiegelbildlichkeit)⁹¹. Anders als bei der horizontalen Delegation handelt es sich hier also nicht um ein Gewaltenteilungs-, sondern um ein Repräsentationsproblem.

Der derzeitige 16. Deutsche Bundestag hat 22 ständige Fachausschüsse eingesetzt, von denen der Ausschuss für Angelegenheiten der Europäischen Union (Art. 45 GG), der Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten (Art. 45a I GG), der Verteidigungsausschuss (Art. 45a I GG) sowie der Petitionsausschuss (Art. 45c GG) von Verfassungs wegen einzusetzen sind. Der Gemeinsame Ausschuss gem. Art. 53a GG, der Vermittlungsausschuss gem. Art. 77 II GG und der Richterwahlausschuss nach Art. 95 II GG setzen sich nicht ausschließlich aus Mitgliedern des Bundestages zusammen und zählen nicht zu diesen Ausschüssen.

Im Folgenden sollen exemplarisch drei Ausschüsse näher betrachtet werden.

a) Haushaltsausschuss

Der Haushaltsausschuss wirkt gem. § 95 I GOBT federführend bei der vorbereitenden Beschlussfassung des Bundestags über den Bundeshaushaltsplan (s.o.) mit und ist demgemäß einer der einflussreichsten Bundestagsausschüsse. Während des Haushaltsvollzugs ist er ggf. aufgrund von qualifizierten Sperrvermerken (s.o.) involviert. Auch an der nachträglichen Kontrolle der Einhaltung des Haushalts ist er durch Beratung des Rechnungsprüfungsberichts des Bundesrechnungshofs (dazu s.u.) maßgeblich beteiligt; hierzu hat er gem. § 55 I GOBT einen speziellen Unterausschuss zur Rechnungsprüfung eingesetzt. Auf diese Vorarbeiten gestützt kann schließlich der Bundestag gem. Art. 114 I GG, § 47 HGrG, § 114 BHO die Entlastung der Bundesregierung beschließen, wobei die Entlastung ein lediglich politisches Instrument ist⁹²; als Steuerungsinstrument mit rechtlichen Konsequenzen kommt jedoch ein Misstrauensvotum in Betracht.

Eine Besonderheit gilt in Bezug auf die Wirtschaftspläne der Nachrichtendienste, deren Titel in Ausnahme zum Verfassungsgrundsatz der Budgetöf-

91 Vgl. BVerfGE 80, 188 (222), Urt. d. Zweiten Senats vom 13. Juni 1989, Az. 2 BvE 1/88; BVerfGE 84, 304 (323), Urt. d. Zweiten Senates vom 16. Juli 1991, Az. 2 BvE 1/91. Die Tatsache, dass das Grundgesetz den Ausschüssen keine originären Legislativbefugnisse verleiht (vgl. BVerfGE 4, 193 (203), Beschl. d. Ersten Senats vom 7. Juli 1955, Az. 1 BvR 108/52) steht einer Delegation jedenfalls nicht entgegen, solange der Bundestag letztentscheidungsfähiger Herr des Verfahrens bleibt, es sich also um einen Fall „unechter“ vertikaler Delegation handelt.

92 Vgl. BVerfGE 45, 1 (50), Urt. d. Zweiten Senats vom 25. Mai 1977, Az. 2 BvE 1/74; Grupp, Klaus, in: Achterberg et al., Bes. VwR II, § 19, Rn 150.

fentlichkeit⁹³ aus zwingenden Gründen des Geheimschutzes nicht in den Einzelplänen von Bundeskanzleramt (hinsichtlich des Bundesnachrichtendienstes (BND)), Bundesinnenministerium (bezüglich des Bundesamtes für Verfassungsschutz (BfV)) und Bundesverteidigungsministerium (in Bezug auf den Militärischen Abschirmdienst (MAD)) aufgeführt werden. Der Bundestag hat von seiner Möglichkeit Gebrauch gemacht, die Bewilligung dieser Ausgaben von der Billigung des Vertrauensgremiums nach § 10a II BHO abhängig zu machen, welches aus vom Bundestag zu wählenden Mitgliedern des Haushaltsausschusses besteht und diesem assoziiert ist⁹⁴.

b) Europaausschuss

Der Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union ist seit der Neufassung des Art. 45 GG im Jahr 1992 gemäß diesem zu bestellen⁹⁵. Explizit ist hier der Bundestag ermächtigt, seine Rechte i.R.d. Mitwirkung in Angelegenheiten der Europäischen Union (s.o.) an den Ausschuss zu delegieren (Satz 2)⁹⁶. Dem Ausschuss werden gem. §§ 93, 93a GOBT alle Unionsvorlagen zugeleitet, deren Behandlung ihm dann obliegt⁹⁷.

c) Petitionsausschuss

Neben dem Recht, sich mit Bitten und Beschwerden, etwa Dienst- und Fachaufsichtsbeschwerden, an die zuständigen Stellen zu richten, garantiert das Jedermanngrundrecht aus Art. 17 GG auch das Recht, sich mit Petitionen an die Volksvertretungen zu wenden. Die Petitionen müssen sachlich geprüft und zumindest die Kenntnisnahme von ihrem Inhalt sowie die Art ihrer Erledigung dem Petenten schriftlich mitgeteilt werden⁹⁸. Im Bundestag übernimmt diese Behandlung von Petitionen der seit 1975⁹⁹ gem. Art. 45c I GG von Verfassungs wegen zu bestellende Petitionsausschuss^{99a}. Neben Regelungen in Abschnitt IX GOBT ist für die Arbeit des Ausschusses

93 Vgl. BVerfGE 70, 324 (358).

94 Zur Genese und Kritik des Vertrauensgremiums siehe Heun, Staatshaushalt und Staatsleitung, S. 376 f.

95 Er löste den erst seit 1991 als eigenständiger ständiger Ausschuss und ausschließlich auf Grundlage der GOBT bestehenden EG-Ausschuss ab, vgl. Pernice, Ingolf, in: Dreier, GG Komm, Bd. II, Art. 45, Rn 1 f.

96 Konkretisiert wird dies durch § 93a II GOBT, wonach der Ausschuss auf Antrag einer Fraktion oder 5 v.H. der Mitglieder des Bundestags ermächtigt werden kann, in Bezug auf bestimmte Unionsvorlagen die Rechte des Bundestags wahrzunehmen.

97 Zur besseren Integration können er und andere Ausschüsse gem. § 93 V, VI GOBT Mitglieder des Europäischen Parlaments (EP), des Rates und der Kommission der EU zu Beratungen in Europaangelegenheiten hinzuziehen sowie Delegationen zu Ausschüssen des EP gleicher Zuständigkeit entsenden. Vom Bundestag dazu berufene deutsche Mitglieder des EP sind gem. § 93a IV GOBT sogar mitwirkungsberechtigt.

98 Vgl. BVerfGE 2, 225 (230), Beschl. d. Ersten Senats vom 22. April 1953, Az. 1 BvR 162/51.

99 Zweiunddreißigstes Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 15. Juli 1975 (BGBl. I, S. 1901). Vorher war allein die GOBT Rechtsgrundlage des Ausschusses.

99a Vgl. zuletzt die Berichte BT-Drs. 16/2500, 15/5570, 15/3150, 15/920 und 14/9146.

seit 1975 vor allem das Gesetz über die Befugnisse des Petitionsausschusses^{99b} von Bedeutung. Demnach sind dem Ausschuss zur Vorbereitung von Beschlüssen über Beschwerden von Bundesbehörden Akten vorzulegen, Auskünfte zu erteilen und Zutritt zu Einrichtungen zu gestatten¹⁰⁰. Auch kann er Petenten, Zeugen und Sachverständige anhören (§ 4), ferner sind Gerichte und Verwaltungsbehörden zur Amtshilfe verpflichtet (§ 7). Der Ausschuss verfügt also über besondere investigative Instrumente, mittels derer er im Einzelfall eine Kontrolle der Exekutive durchführen kann¹⁰¹. Das den Kammern in Art. 81 III der revidierten preuß. Verfassung eingeräumte Recht, an sie gerichteten Schriften an die Minister zu überweisen und von denselben Auskunft über eingehende Beschwerden zu verlangen, hatte nicht seinen Weg in Art. 23 VerfNDB bzw. RV gefunden; auch in der Weimarer Republik war der Petitionsausschuss lediglich in der Geschäftsordnung des Reichstags geregelt¹⁰².

3. Untersuchungsausschüsse

Parlamentarische Untersuchungsausschüsse (PUA) sind nichtständige Ausschüsse, die gem. Art. 44 I 1 GG vom Bundestag zur Untersuchung von Sachverhalten eingesetzt werden können bzw. auf Antrag einer Bundestagsminderheit von einem Viertel seiner Mitglieder einzusetzen sind¹⁰³. Für die personelle Besetzung des Ausschusses gilt wie für die Fachausschüsse der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit (s.o.), vgl. § 4 PUAG¹⁰⁴.

a) Kontrollumfang und Kontrollbefugnisse

Die Untersuchung kann sich gemäß der Korollartheorie¹⁰⁵ und wie nunmehr in § 1 III PUAG niedergelegt auf jeden Gegenstand aus dem Kompetenzbereich des Bundestags beziehen, also auch und gerade zur Kontrolle der Exekutive verwendet werden, wenn das Parlament die von der Exekutive bereitgestellten Informationen als unzureichend erachtet. An investigativen Befugnissen stehen den PUA dazu gem. § 17 I PUAG die Beweiserhebung

99b Gesetz nach Artikel 45c des Grundgesetzes vom 19. Juli 1975 (BGBl. I, S. 1921).

100 Für Bundesbehörden der unmittelbaren Staatsverwaltung gilt das in vollem Umfang (§ 1); für Bundesbehörden der mittelbaren Staatsverwaltung nur in dem Umfang, in dem sie der Aufsicht der Bundesregierung unterstehen (§ 2). Aktenvorlage, Auskunft und Zutritt dürfen nur verweigert werden, wenn der Vorgang einer gesetzlichen oder sonstigen zwingenden Geheimhaltung unterliegt (§ 3 I).

101 Aufgrund seiner Petitionsabhängigkeit und damit Individualbezogenheit ist das Petitionsinformationsrecht nur i.w.S. als parlamentarisches Kontrollinstrument anzusehen, vgl. Langenfeld, Christine, in: Isensee/Kirchhof, HdStR III, § 39, Rn 62 f.

102 Vgl. Bauer, Hartmut, in: Dreier, GG Komm, Bd. II, Art. 45c, Rn 2.

103 Vgl. zuletzt die Anträge BT-Drs. 16/990, 15/4285, 15/125 und 14/2139. Zur Übersicht s. DatenHb DBT, Kap. 9.10, S. 2185; DatenHb DBT-2, Kap. 8.9, S. 510.

104 Gesetz zur Regelung des Rechts der Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages vom 19. Juni 2001 (BGBl. I, S. 1142), geändert durch Art. 4 I des Gesetzes vom 5. Mai 2004 (BGBl. I, S. 718 (833)).

105 Vgl. Morlok, Martin, in: Dreier, GG Komm, Bd. II, Art. 44, Rn 19 m.w.N.

aufgrund von Beweisbeschluss zu. Neben Sachbeweisen, bei denen die Bundesbehörden der unmittelbaren und mittelbaren Staatsverwaltung gem. § 18 I zur Vorlage verpflichtet sind, kommen als Beweismittel auch Zeugenaussagen und Sachverständigengutachten in Betracht (§§ 20, 28). Daneben finden in Hinblick auf die Modalitäten der Beweiserhebungen gemäß Art. 44 II 1 GG die Vorschriften der StPO sinngemäß¹⁰⁶ Anwendung. Vorbild des Art. 44 GG ist Art. 34 WRV, durch den erstmals ein parlamentarisches Untersuchungsrecht im gesamtdeutschen Verfassungsrecht eingeführt wurde.

b) Verteidigungsausschuss als Untersuchungsausschuss

Eine Besonderheit stellt die seit 1956¹⁰⁷ vorgesehene Möglichkeit des Verteidigungsausschusses dar, gem. Art. 45a II GG als Untersuchungsausschuss zu fungieren¹⁰⁸. Für ihn gelten gem. § 34 IV 1 PUAG die Vorschriften des PUAG; im Gegensatz zu anderen Untersuchungsausschüssen hat er jedoch ausnahmslos nichtöffentlich zu tagen¹⁰⁹. In Verteidigungsfragen hat er zudem das Untersuchungsmonopol, so dass mit seiner Einsetzung die Untersuchung durch einen anderen Untersuchungsausschuss in derselben Sache ausgeschlossen ist¹¹⁰.

c) Berichtspflichten gegenüber dem Bundestag

Gem. § 33 I bzw. § 34 IV 2 PUAG haben die Untersuchungsausschüsse bzw. der Verteidigungsausschuss als Untersuchungsausschuss dem Bundestag einen Bericht über die Untersuchung zu erstatten¹¹¹.

4. Kontrollgremien

Den Kontrollgremien kommt bei der Überwachung der Nachrichtendienste des Bundes sowie von Abhör- und sonstigen Überwachungsmaßnahmen der Nachrichtendienste des Bundes, der Strafverfolgungsbehörden sowie des Zollkriminalamtes eine große Bedeutung zu, da diese entgegen dem aus dem Demokratieprinzip des Art. 20 I GG folgenden allgemeinen Öffentlichkeitsprinzip¹¹² ausnahmsweise auch im Geheimen agieren.

¹⁰⁶ Art und Umfang der Anwendung der Vorschriften sollen dem Sinn parlamentarischer Kontrolle durch den PUA entsprechen, vgl. BVerfGE 67, 100 (133 f.), Urte. d. Zweiten Senats vom 17. Juli 1984, Az. 2 BvE 11, 15/83.

¹⁰⁷ Siebentes Gesetz zur Ergänzung des Grundgesetzes vom 19. März 1956 (BGBl. I, S. 111).

¹⁰⁸ Beschlossen zuletzt im Fall Kurnaz, vgl. die Reuters-Meldung „Untersuchungsausschuss zu Kurnaz beschlossen“ vom 25. Okt. 2006, www.reuters.de. Eine Übersicht findet sich in DatenHb DBT, Kap. 9.10, S. 2231 ff. und DatenHb DBT-2, Kap. 8.9, S. 519 ff.

¹⁰⁹ Vgl. Heun, Werner, in: Dreier, GG Komm, Bd. II, Art. 45a, Rn 9.

¹¹⁰ Vgl. Heun, ebd.

¹¹¹ Vgl. zuletzt die Abschlussberichte BT-Drs. 15/5975, 15/2100 und 14/9300.

¹¹² Vgl. BVerfGE 70, 324 (358); BVerfGE 103, 44 (63), Urte. d. Ersten Senats vom 24. Jan. 2001, Az. 1 BvR 2623/95, 622/99.

a) Parlamentarisches Kontrollgremium

Allen voran ist das Parlamentarische Kontrollgremium (PKGr) zu nennen, welches noch bis 1999 Parlamentarische Kontrollkommission (PKK) hieß und seit 1978 als Nachfolger des 1956 eingerichteten Parlamentarischen Vertrauensmännnergremiums (PVMG) besteht. Mit seiner Umbenennung und der Neufassung des NDKontrG¹¹³ 1999 ging zugleich das G 10-Gremium mit seinen Aufgaben und Befugnissen in ihm auf¹¹⁴.

Beim PKGr handelt es sich um ein ständiges Gremium, dessen Mitglieder der Bundestag zu Beginn jeder Legislaturperiode aus seiner Mitte wählt (§ 4 I NDKontrG) und für dessen Besetzung ebenfalls der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit (s.o.) gilt. Um kontinuierlich Kontrolle ausüben zu können schließt § 5 IV eine Vakanz des Gremiums infolge der Diskontinuität des Bundestags aus.

aa) Kontrollumfang und Kontrollbefugnisse

Gem. § 1 I NDKontrG unterliegt die Bundesregierung hinsichtlich der Tätigkeiten der drei Nachrichtendienste des Bundes (BND, BfV und MAD) der Kontrolle durch das PKGr, welches sie umfassend über die allgemeine Tätigkeit der Nachrichtendienste, Vorgänge von besonderer Bedeutung und auf dessen Verlangen auch über sonstige Vorgänge unterrichten muss (§ 2). In diesem Rahmen hat das PKGr auch ein Einsichtsrecht in Akten und Dateien der Nachrichtendienste und kann Mitarbeiter der Dienste anhören sowie die Dienste besuchen (§ 2a)¹¹⁵. Als weiteres investigatives Instrument steht dem PKGr die Möglichkeit zur Verfügung, im Einzelfall einen Sachverständigen mit einer Untersuchung zu beauftragen (§ 2c)¹¹⁶.

bb) Zusammenarbeit mit dem Vertrauensgremium nach § 10a II BHO

Schließlich arbeitet das PKGr gem. § 2e NDKontrG, § 10a II 5, 6 BHO zur Effektivierung der Kontrolle mit dem dem Haushaltsausschuss assoziierten Vertrauensgremium (s.o.) zusammen.

¹¹³ Gesetz über die parlamentarische Kontrolle nachrichtendienstlicher Tätigkeit des Bundes vom 11. April 1978 (BGBl. I, S. 453), geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 17. Juni 1999 (BGBl. I, S. 1334), zuletzt geändert durch Art. 3 I des Gesetzes vom 26. Juni 2001 (BGBl. I, S. 1254)

¹¹⁴ Vgl. dazu den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung von Vorschriften über parlamentarische Gremien (BT-Drs. 14/539 vom 13. März 1999) sowie die Beschlussempfehlung und den Bericht des Innenausschusses (BT-Drs. 14/653 vom 24. März 1999).

¹¹⁵ Informationen können dem PKGr nur verweigert werden, wenn dies aus zwingenden Gründen des Nachrichtenzugangs oder zum Schutz von Persönlichkeitsrechten Dritter notwendig ist; auf Wunsch des PKGr ist die Verweigerung zu begründen (§ 2b).

¹¹⁶ Siehe zuletzt das Sachverständigengutachten des RiBGH a.D. Gerhard Schäfer zu den in der Presse erhobenen Vorwürfen, der BND habe über längere Zeiträume im Inland Journalisten rechtswidrig mit nachrichtendienstlichen Mitteln überwacht, um so deren Informanten zu enttarnen wie auch zu den Vorwürfen, der BND habe Journalisten als Quellen geführt, http://www2.bundestag.de/bnd_bericht.pdf (offene Version) (abgerufen am 13. Okt. 2006).

cc) Berichtspflichten des Gremiums gegenüber dem Bundestag

Dem Bundestag erstattet das PKGr gem. § 6 NDKontrG in der Mitte und am Ende jeder Legislaturperiode einen Bericht über seine bisherige Kontrolltätigkeit¹¹⁷. Daneben erstattet es dem Bundestag gem. §§ 8 X, 9 IV BVerfSchG, §§ 2 Ia, 8 IIIa BNDG, § 10 III MADG Bericht über die Durchführung der den Nachrichtendiensten durch das am 1. Januar 2002 in Kraft getretene Terrorismusbekämpfungsgesetz¹¹⁸ neu eingeräumten Befugnisse zu Eingriffen in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung sowie das Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis¹¹⁹.

Schließlich erstattet es dem Bundestag auch Bericht über die Durchführung von Maßnahmen nach dem Artikel 10-Gesetz (dazu sogleich).

b) G 10-Kommission

Weiterhin existiert seit 1968¹²⁰ die G 10-Kommission (nicht zu verwechseln mit dem ehemaligen G 10-Gremium, s.o.) als Hilfsorgan¹²¹ des Bundestags gem. Art. 10 II 2 GG i.V.m. § 1 Artikel 10-Gesetz (G 10)¹²², um die Eingriffe der Nachrichtendienste in das Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis zum Zwecke insbes. der Abwehr von drohenden Gefahren für die FDGO oder den Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder eines Landes, zur Gewinnung von Erkenntnissen über das Ausland, die von außen- und sicherheitspolitischer Bedeutung für die Bundesrepublik Deutschland sind (§ 1 II BNDG), sowie der Kriminalprävention hinsichtlich Organisierter Kriminalität (§ 5 I 3 Nr. 2 bis 6 G 10) zu kontrollieren. Das Bestehen der Kommission ist verfassungsrechtlich geboten, da sie den grds. durch Art. 19 IV GG garantierten Rechtsweg substituieren muss, der de facto durch die gem. § 12 G 10 ausbleibende Mitteilung über die jeweilige Maßnahme an den Betroffenen und nach Art. 10 II 2 GG i.V.m. § 13 G 10 auch de jure

117 Siehe zuletzt BT-Drs. 15/5989, 15/4437, 14/9719, 14/3552 und 13/11233.

118 Gesetz zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus vom 9. Jan. 2002 (BGBl. I, S. 361).

119 Es sind dies Auskunftsrechte ggü. Kreditinstituten, Finanzdienstleistungsinstituten und Finanzunternehmen über Konten, Konteninhaber, Geldbewegungen und Geldanlagen, ggü. Postdienstleistern über Namen, Anschriften, Postfächer und sonstige Umstände des Postverkehrs, ggü. Luftfahrtunternehmen über Namen, Anschriften und Inanspruchnahme von Transportleistungen und sonstige Umstände des Luftverkehrs, ggü. Telekommunikations- sowie Teledienstleistern über Telekommunikationsverbindungsdaten und Teledienstnutzungsdaten sowie der Einsatz technischer Mittel (IMSI-Catcher) zur Ermittlung der Identität und des Standorts aktiv geschalteter Mobiltelefone. Dazu die entsprechenden Berichte BT-Drs. 16/2550, 15/3391 und 15/981 sowie den Evaluationsbericht BT-Drs. 15/5506.

120 Gesetz zur Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses (Gesetz zu Artikel 10 Grundgesetz) (G 10) vom 13. Aug. 1968 (BGBl. I, S. 949).

121 Gem. § 15 I G 10 müssen die Mitglieder der G 10-Kommission keine Abgeordneten des Bundestags sein.

122 Nunmehr Neufassung des Gesetzes zur Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses (G 10) vom 26. Juni 2001 (BGBl. I, S. 1254, ber. S. 2298), zuletzt geändert durch Art. 3 I des Gesetzes vom 11. Feb. 2005 (BGBl. I, S. 239).

versperrt wird¹²³.

Wie auch beim PKGr soll durch § 15 I 4 G 10 eine Vakanz der gem. § 15 I G 10 aus vier unabhängigen Mitgliedern bestehenden Kommission infolge der Diskontinuität des Bundestags ausgeschlossen werden, an dessen Legislaturperiode sie auch als Hilfsorgan grundsätzlich gekoppelt ist.

aa) Kontrollbefugnisse

Das zuständige Bundesministerium hat die G 10-Kommission gem. § 15 VI G 10 monatlich über die von ihm angeordneten Eingriffe vor deren Vollzug zu unterrichten¹²⁴. Gem. § 15 V G 10 entscheidet die Kommission von Amts wegen oder auf Grund von Beschwerden über die Zulässigkeit und Notwendigkeit der Eingriffe; ihre Kontrollbefugnis erstreckt sich dabei neben der Erhebung auch auf die Verarbeitung und Nutzung der so erlangten personenbezogenen Daten sowie auf die Entscheidung über die Mitteilung an Betroffene. Zur Wahrnehmung ihrer Kontrollaufgaben ist der Kommission Auskunft zu ihren Fragen zu erteilen, Akten- und Dateneinsicht sowie Zutritt zu allen Diensträumen zu gewähren (§ 15 V 3 G 10).

bb) Berichtspflichten gegenüber dem Bundestag

Das zuständige Bundesministerium hat zudem gem. § 14 I G 10 das PKGr über die Durchführung zu unterrichten; das PKGr hat dann seinerseits dem Bundestag jährlich einen Bericht zu erstatten (s.o.)¹²⁵.

c) ZFdG-Gremium

Das Gremium nach § 23c VIII Zollfahndungsdienstgesetz (ZFdG-Gremium) besteht seit Ende 2004¹²⁶ und löste in Umsetzung eines Beschlusses des BVerfG¹²⁷ das seit 1992 bestehende¹²⁸, verfassungsrechtlich unzureichende parlamentarische Gremium nach § 41 V Außenwirtschaftsgesetz (AWG-Gremium) ab.

Das gem. § 23c VIII ZFdG aus neun Bundestagsabgeordneten bestehende Gremium überwacht das Zollkriminalamt bei dessen Eingriffen in das Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis gem. § 23a ZFdG zum Zwecke der

¹²³ Ermöglicht durch Verfassungsänderung von 1968 (s.o. Fn 71).

Näher zur Verfassungsmäßigkeit der Einschränkung die 5:3-Entscheidung BVerfGE 30, 1 (15 ff.), Urt. d. Zweiten Senats vom 15. Dez. 1970, Az. 2 BvF 1/69, 2 BvR 629/68 und 308/69 inklusive Sondervotum (33 ff.).

¹²⁴ Nur bei Gefahr im Verzug kann es den Vollzug auch bereits vor der Unterrichtung der Kommission anordnen. Anordnungen, die die Kommission für unzulässig oder nicht notwendig erklärt, hat das zuständige Bundesministerium unverzüglich aufzuheben.

¹²⁵ Siehe zuletzt BT-Drs. 16/2551, 15/4897, 15/2616, 15/718, 14/8312, 14/4948 und 14/1635.

¹²⁶ Gesetz zur Neuregelung der präventiven Telekommunikations- und Postüberwachung durch das ZKA vom 21. Dez. 2004 (BGBl. I, S. 3603).

¹²⁷ BVerfGE 110, 33 ff., Beschl. d. Ersten Senats vom 3. März 2004, Az. 1 BvF 3/92.

¹²⁸ Gesetz zur Änderung des Außenwirtschaftsgesetzes, des Strafgesetzbuches und anderer Gesetze vom 28. Feb. 1992 (BGBl. I, S. 372).

Prävention von bestimmten Straftaten nach dem Kriegswaffenkontrollgesetz in Bezug auf ABC-Waffen, Antipersonenminen sowie ungenehmigter Herstellung, Einfuhr, Ausfuhr und Beförderung von Kriegswaffen.

aa) Kontrollbefugnisse

Die Eingriffe bedürfen gem. § 23b I ZFdG grundsätzlich einer richterlichen Anordnung durch eine Kammer des zuständigen Landgerichts (Richtervorbehalt) und können nur bei Gefahr im Verzug vom Bundesministerium der Finanzen getroffen werden. Das ZFdG-Gremium nimmt selbst keine Kontrollbefugnisse in diesem Sinne wahr.

bb) Berichtspflichten des Gremiums gegenüber dem Bundestag

Allerdings wird es gem. § 23c VIII ZFdG vom Bundesministerium der Finanzen über die Durchführung (insbes. Anlass, Umfang, Dauer, Ergebnis, Kosten und Benachrichtigung Betroffener) der Eingriffe unterrichtet und erstattet seinerseits nach Ablauf von drei Jahren nach Inkrafttreten der neuen Befugnisse nach dem ZFdG (mithin 2007) dem Bundestag einen Evaluationsbericht.

d) Gremium nach Art. 13 VI GG

Das vom Bundestag zu wählende Gremium nach Art. 13 VI GG schließlich wurde 1998 mit der fortschreitenden Einschränkung des Grundrechts auf Unverletzlichkeit der Wohnung durch akustische Wohnraumüberwachung zum Zwecke der Verfolgung besonders schwerer Straftaten i.S.d. § 100c II StPO¹²⁹ eingeführt¹³⁰. Da der Betroffene naturgemäß nicht vor oder während der Durchführung der Überwachungsmaßnahme informiert wird, erfüllt das Gremium in Bezug auf Art. 13 I GG den gleichen Substitutionszweck hinsichtlich der Rechtsweggarantie wie die G 10-Kommission in Bezug auf Art. 10 I GG.

aa) Kontrollbefugnisse

Die Maßnahmen nach § 100c StPO dürfen gem. § 100d I StPO nur auf Antrag der Staatsanwaltschaft durch eine Kammer des zuständigen Landgerichts angeordnet werden; lediglich bei Gefahr im Verzug kann diese Anordnung auch durch den Vorsitzenden Richter getroffen werden.

Das Gremium nach Art. 13 VI GG nimmt selbst keine Kontrollbefugnisse

¹²⁹ StPO geänd. durch das Gesetz zur Verbesserung der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität vom 4. März 1998 (BGBl. I, S. 845) und geänd. durch das Gesetz zur Umsetzung des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 3. März 2004 (akustische Wohnraumüberwachung) vom 24. Juni 2005 (BGBl. I, S. 1841). Das einschlägige Urteil ist das Urteil des Ersten Senats vom 3. März 2004, Az. 1 BvR 2378/98, 1084/99 (BVerfGE 109, 279 ff.) inkl. Sondervotum (382 ff.).

¹³⁰ Fünfundvierzigstes Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 26. März 1998 (BGBl. I, S. 610).

in diesem Sinne wahr.

bb) Berichtspflichten gegenüber dem Bundestag

Das Gremium ist für die Behandlung des gem. Art. 13 VI 1 GG, § 100e I 2 StPO dem Bundestag jährlich von der Bundesregierung zu erstattenden Berichts zuständig. Die von der Bundesregierung in diesem Bericht zu machenden Angaben sind in § 100e II StPO niedergelegt.

5. Bundestagsexterne Stellen mit Kontrollfunktion

Schließlich kann der Bundestag zur Kontrolle der Exekutive auch auf externe Stellen zurückgreifen. Umstritten ist teilweise die Stellung dieser Externen im System der Gewaltenteilung. Neben Legislative, Exekutive und Judikative wird auch eine Systemstellung sui generis diskutiert.

Im Folgenden sollen drei dieser Stellen näher betrachtet werden.

a) Wehrbeauftragter des Bundestags

Von ihnen am engsten mit dem Bundestag verbunden ist der seit 1956¹³¹ gem. Art. 45b GG zu bestellende Wehrbeauftragte des Bundestags. Bei ihm handelt es sich explizit um ein Hilfsorgan¹³² des Bundestags zur Ausübung der parlamentarischen Kontrolle; er wird gem. § 13 WBeauftrG¹³³ vom Bundestag gewählt und hat auch gem. § 16 I bei diesem seinen Sitz. Zur Prüfung bestimmter Vorgänge kann er gem. § 1 II 1, III 1 WBeauftrG außer auf Weisung des Bundestags oder des Verteidigungsausschusses auch aufgrund eigener Entscheidung tätig werden. Er ist insgesamt der Legislative zuzurechnen¹³⁴.

aa) Kontrollbefugnisse

Zur Prüfung verfügt der Wehrbeauftragte gem. § 3 WBeauftrG insbes. über die Befugnisse, vom Bundesminister der Verteidigung und allen diesem unterstellten Dienststellen und Personen Auskunft und Akteneinsicht zu verlangen (Nr. 1) sowie jederzeit alle Truppenteile, Stäbe, Dienststellen und Behörden der Bundeswehr und ihre Einrichtungen auch ohne vorherige Anmeldung zu besuchen (Nr. 4).

bb) Berichtspflichten gegenüber dem Bundestag

Der Wehrbeauftragte kann dem Bundestag oder dem Verteidigungsausschuss gem. § 2 II, III WBeauftrG jederzeit einen Bericht erstatten und hat im Falle einer Tätigkeit auf Weisung auf Verlangen über das Ergebnis einer

131 S.o. Fn 107.

132 Gem. § 14 III WBeauftrG darf der Wehrbeauftragte kein Abgeordneter des Bundestags sein.

133 Gesetz über den Wehrbeauftragten des Deutschen Bundestags i.d.F. vom 16. Juni 1982 (BGBl. I, S. 677), zuletzt geändert durch Gesetz vom 5. Mai 2004 (BGBl. I, S. 718).

134 Vgl. auch Heun, Werner, in: Dreier, GG Komm, Bd. II, Art. 45b, Rn 4.

Prüfung einen Einzelbericht vorzulegen. Daneben erstattet er dem Bundestag gem. § 2 I jährlich einen Gesamtbericht. Der Verteidigungsausschuss hat dem Bundestag gem. § 114 II GOBT ggf. seinerseits zu berichten.

b) Bundesbeauftragter für Datenschutz und Informationsfreiheit

Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (BfDI) wurde 1978¹³⁵ als Bundesbeauftragter für den Datenschutz eingerichtet; seit Inkrafttreten des Informationsfreiheitsgesetzes (IFG)¹³⁶ zum 1. Januar 2006 nimmt er gem. § 12 II IFG auch die Aufgaben des Bundesbeauftragten für die Informationsfreiheit wahr. Ihm obliegt u.a. gem. § 24 I BDSG 2003¹³⁷ die Kontrolle der öffentlichen Stellen des Bundes hinsichtlich der Einhaltung von Datenschutzvorschriften.

aa) Stellung des Bundesbeauftragten im Gewaltenteilungssystem

Der BfDI wird gem. § 22 I 1 BDSG 2003 vom Bundestag gewählt, darf nicht Mitglied des Bundestags sein (§ 23 II 1) und steht zum Bund in einem öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnis (§ 22 IV 1, 2). Der Bundesbeauftragte ist gem. § 22 V 1 beim Bundesministerium des Innern eingerichtet, dessen Dienstaufsicht er auch untersteht. Die Rechtsaufsicht über ihn übt die Bundesregierung aus (§ 22 IV 3). Eine Fachaufsicht über den BfDI besteht nicht; er ist in der Ausführung seines Amtes unabhängig und nur dem Gesetz unterworfen (§ 22 IV 2). Damit steht seine Rechtsstellung der des unabhängigen Richters (§ 25 DRiG) näher als dem Dienst- und Treueverhältnis eines weisungsgebundenen Beamten (§§ 2 I BRRG, 2 I BBG). In Bezug auf seine Befugnisse verfügt der BfDI weder über Exekutiv-, noch über Rechtsprechungsbefugnisse, kann anhand dieses Merkmals also keiner dieser beiden Gewalten zugeordnet werden. Wie die Kontrollgremien hinsichtlich der Rechtsweggarantie bei Eingriffen in die Grundrechte aus Art. 10 und 13 GG (s.o.) substituiert¹³⁸ der BfDI gem. § 19 VI BDSG 2003 das sich aus dem Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 2 I i.V.m. Art. 1 I GG ergebende Recht eines Jeden auf Auskunft über Art, Verwendung und Speicherungszweck der zur eigenen Person gespeicherten personenbezogenen Daten gegenüber öffentlichen Stellen¹³⁹, falls diese die

¹³⁵ Gesetz zum Schutz vor Mißbrauch personenbezogener Daten bei der Datenverarbeitung (Bundesdatenschutzgesetz) vom 27. Jan. 1977 (BGBl. I, S. 201); vgl. auch Abel, Ralf-Bernd, in: Roßnagel, Handbuch Datenschutzrecht, Kap. 2.7, Rn 22.

¹³⁶ Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes vom 5. Sept. 2005 (BGBl. I, S. 2722).

¹³⁷ Bundesdatenschutzgesetz i.d.F. vom 14. Jan. 2003 (BGBl. I, S. 66), geändert durch das IFG vom 5. Sept. 2005 (BGBl. I, S. 2722).

¹³⁸ Weniger deutl. die amtl. Begr. zum RegE, BT-Drs. 11/4306 vom 6. April 1989, S. 46.

¹³⁹ Vgl. BVerfGE 65, 1 (43), Urt. d. Ersten Senats vom 15. Dez. 1983, Az. 1 BvR 209, 269, 362, 420, 440, 484/83.

Auskunft verweigern und der Betroffene die Einbeziehung des BfDI verlangt. Nicht zuletzt aufgrund dieser repräsentativen Substitutionsfunktion ist auch der BfDI der Legislative zuzurechnen.

bb) Kontrollbefugnisse

Um die Einhaltung der Datenschutzvorschriften kontrollieren zu können hat der BfDI gegenüber den öffentlichen Stellen des Bundes ein Auskunfts- und Einsichtsrecht (§ 24 IV Nr. 1) sowie ein Zutrittsrecht zu den Diensträumen (Nr. 2).

cc) Berichtspflichten gegenüber dem Bundestag

Das parlamentarische Element der Kontrolle durch den BfDI kommt in dessen Pflicht zum Ausdruck, dem Bundestag gem. § 26 I alle zwei Jahre einen Tätigkeitsbericht zu erstatten und ihn auch über wesentliche Entwicklungen des Datenschutzes zu unterrichten, woraufhin der Bundestag regelmäßig entsprechende Beschlüsse fasst¹⁴⁰.

c) Bundesrechnungshof

Der Bundesrechnungshof (BRH) ist ein in Art. 114 II GG verankertes oberstes Bundesorgan¹⁴¹, dem gem. Art. 114 II 1 GG, §§ 42 HGrG, 88, 111, 90 BHO die Rechnungsprüfung sowie die Prüfung der Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung obliegt. Seiner Kontrolle unterliegen dabei gem. § 10a III 1 BHO i.V.m. § 19 Nr. 1 BRHG auch die vom Vertrauensgremium nach § 10a II BHO (s.o.) zu behandelnden geheimschutzbedürftigen Haushaltstitel.

Bereits 1714 wurde in Preußen mit der General-Rechenkammer (später Ober-Rechnungskammer, vgl. Art. 104 II der revidierten preuß. Verfassung) eine der ersten unabhängigen Institutionen zur Rechnungsprüfung geschaffen¹⁴². Im Norddeutschen Bund und dann im Kaiserreich sowie in der Weimarer Republik übernahm die preußische Ober-Rechnungskammer zusätzlich die Funktion des Rechnungshofes des Norddeutschen Bundes bzw. des Deutschen Reichs¹⁴³. Nachdem in der Zeit des Nationalsozialismus der Rechnungshof an Bedeutung verloren hatte wurde 1948 ein Rechnungshof für das Vereinigte Wirtschaftsgebiet eingerichtet, der schließlich 1950 im BRH aufging¹⁴⁴.

140 Siehe zuletzt die BT-Drs. 15/888 (19. TB), 14/5555 (18. TB), 14/850 (17. TB), 13/7500 (16. TB) und 13/1150 (15. TB) sowie die dazugehörigen Beschlussempfehlungen und Berichte des Innenausschusses, BT-Drs. 15/4597 (19. TB), 14/9490 (18. TB), 14/5353 (17. TB), 13/11168 (16. TB) und 13/7699 (15. TB).

141 Vgl. Heun, Werner, in: Dreier, GG Komm, Bd. III, Art. 114, Rn 19.

142 Vgl. ebd., Rn 1 m.w.N.

143 Vgl. ebd., Rn 2 f. m.w.N.

144 Vgl. ebd., Rn 4 m.w.N.

aa) Stellung des Bundesrechnungshofs im Gewaltenteilungssystem

Der BRH ist in Bezug auf die Zurechnung zu einer der Gewalten die mit Abstand am meisten umstrittene Institution. Seinen Mitgliedern räumt Art. 114 II 1 GG explizit richterliche Unabhängigkeit ein; die für Richter an den obersten Gerichtshöfen des Bundes geltenden Vorschriften über Unabhängigkeit und Disziplinarmaßnahmen sind. gem. § 3 IV 2 BRHG entsprechend anzuwenden. Präsident und Vizepräsident des BRH werden gem. § 5 I 1 BRHG von Bundestag und Bundesrat auf Vorschlag der Bundesregierung gewählt. Auch die innere Organisation des BRH in Senaten (§ 11) und Großem Senat (§ 13) erinnert an eine Gerichtsorganisation.

Im Rahmen der Finanzkontrolle wird der BRH gem. § 1, S. 2 BRHG sowohl für Bundestag und Bundesrat, als auch für die Bundesregierung bei deren Entscheidungen unterstützend tätig; gleichzeitig umfasst seine Kontrollbefugnis die Planauf- und Feststellung sowie den Vollzug des Haushaltsplans und damit alle drei Gewalten¹⁴⁵ inklusive staatlicher Fraktions- sowie Parteienfinanzierung¹⁴⁶.

Die Prüfung der Rechnung des BRH selbst und seine Entlastung obliegt gem. § 101 BHO Bundestag und Bundesrat.

In der Gesamtschau dieser Funktionsbeziehungen wird dem BRH letztendlich nur eine Systemstellung sui generis gerecht¹⁴⁷.

bb) Kontrollbefugnisse

Neben gesetzlichen Verpflichtungen zur proaktiven Unterrichtung des BRH (etwa §§ 66, 69, 102 f. BHO) hat der BRH zur Erfüllung seiner Aufgaben gem. § 95 BHO bzw. § 111 i.V.m. § 95 BHO ein Auskunftsrecht gegenüber den zu prüfenden Stellen und kann gem. § 94 I BHO bzw. § 111 i.V.m. § 94 I BHO Zeit und Art der Prüfung festlegen.

cc) Berichtspflichten gegenüber dem Bundestag

Der BRH erstattet dem Bundestag gem. Art. 114 II 2 GG, § 97 BHO jährlich einen Bericht (Bemerkungen)¹⁴⁸; über Angelegenheiten von besonderer Bedeutung kann er den Bundestag gem. § 99, S. 1 BHO jederzeit unterrichten (Sonderberichte)¹⁴⁹.

145 Vgl. Grupp, Klaus, in: Achterberg et al., Bes. VwR II, § 19, Rn 126; Heintzen, Markus, in: Münch/Kunig, GG Komm, Art. 114, Rn 21 m.w.N.

146 Vgl. BVerfGE 80, 188 (214); § 21 II ParteienG.

147 So wohl auch Heun, Werner, in: Dreier, GG Komm, Bd. III, Art. 114, Rn 20; ausdrückl. Schwarz, Kyrill-A., in: Mangoldt/Klein/Starck, GG Komm, Art. 114, Rn 75 f.; s. auch Stern, StaatsR, § 34 IV 4 c; Heintzen, Markus, in: Münch/Kunig, GG Komm, Art. 114, Rn 17.

148 Siehe zuletzt die BT-Drs. 16/160 (2005), 15/4200 (2004), 15/2020 (2003), 15/60 (2002), 14/7018 (2001), 14/4226 (2000), 14/1667 (1999) und 14/29 (1998).

149 Siehe zuletzt die BT-Drs. 16/2400, 16/840, 15/4081, 15/4080, 15/1495 und 14/8863.

C. Parlamentarische Kontrolle der nationalen Exekutive durch das EP

Eine der nationalen parlamentarischen Kontrolle entsprechende Kontrolle der bundesdeutschen Exekutive durch das Europäische Parlament oder andere Institutionen besteht nicht. Soweit Kontrollen die mitgliedstaatliche Ebene betreffen, finden sie in einem Kooperationsverhältnis statt, vgl. etwa Art. 248 III EGV hinsichtlich der Zusammenarbeit von Europäischem Rechnungshof und BRH bei der Rechnungsprüfung oder Art. 193 EGV i.V.m. Art. 176 GOEP i.V.m. Anlage VIII zur GOEP¹⁵⁰ bezüglich Untersuchungsausschüssen des EP¹⁵¹, die eine Zusammenarbeit mit den Regierungen der Mitgliedstaaten erfordern¹⁵².

D. Zusammenfassung und kritische Würdigung

Mit dem Entpersonalisierungs- sowie dem Rationalisierungsprozess weg vom absoluten Monarchen, der selbst Souverän (monarchisches Prinzip) und Staat war („L'état, c'est moi“) und als solcher alle Staatsgewalt in sich vereinte, hin zur Volkssouveränität mit einem Parlament als Repräsentativorgan sowie einem gewaltenteiligen Staat als juristischer Person¹⁵³, in dem nunmehr sowohl Exekutive als auch Legislative über einen ausdifferenzierten Verwaltungsapparat verfügen, wurde ein weiter Weg zurückgelegt. Ob aber die derzeitigen parlamentarischen *Kontrollressourcen* ausreichen, um das strukturelle Informations- und damit Kontrolldefizit des Parlaments tatsächlich auszugleichen, erscheint angesichts der – zumeist von Journalisten aufgedeckten – Serie von Nachrichtendienst- und Militärskandalen fraglich. Hieran würde auch ein Parlamentsinformationsgesetz des Bundes¹⁵⁴ kaum etwas ändern. Nötig erscheint vielmehr eine Erhöhung der parlamentarischen *Kontrolldichte* vor allem in geheimhaltungsbedürftigen Bereichen, um die *bereits vorhandenen* Kontrollbefugnisse auszuschöpfen, sowie der Ausbau von interparlamentarischer Zusammenarbeit¹⁵⁵ als ausgleichendes informationelles Gegenstück zu intergouvernementaler Zusammenarbeit.

150 Vgl. o. Fn 76.

151 Der mit dem Vertrag von Maastricht die bisherige Herleitung aus der allgemeinen Gemeinschaftstreue nach Art. 10 EGV ersetzt, vgl. Haag, Marcel, in: Groeben/Schwarze, EuKomm, Art. 193 EGV, Rn 2 f.

152 Ähnlich wie zuletzt beim nichtständigen Ausschuss nach Art. 175 GOEP zur behaupteten Nutzung europäischer Staaten durch die CIA für die Beförderung und das rechtswidrige Festhalten von Gefangenen, http://www.europarl.europa.eu/comparl/tempcom/tdip/default_en.htm (abgerufen am 13. Okt. 2006).

153 Zur Entwicklung der Qualifikation vgl. Stolleis, GeschÖR, S. 106 ff.; zur Kritik dieser mittlerweile herrschenden Qualifikation siehe Böckenförde, FS Wolff, S. 287 ff.

154 Bislang nur auf Landesebene, vgl. etwa das Gesetz über die Unterrichtung des Landtags durch die Staatsregierung vom 25. Mai 2003 (BayGVBl. S. 324) oder das Gesetz über die Unterrichtung des Landtages durch die Landesregierung vom 30. Nov. 2004 (GVBl. LSA, S. 810); auf Bundesebene derzeit nicht geplant.

155 Wie bereits etwa die Parlamentarische Versammlung des Europarates oder der NATO; die Forderung ist also nicht auf die 2. (GASP) und 3. Säule (PJZS) der EU beschränkt.

Anhang: Schemata

Gewaltenteilung und parlamentarische Kontrolle

- Gewaltenteilung i. e. S. = strikte Gewaltenteilung
- Gewaltenteilung in der Bundesrepublik (Art. 20 II 2 GG) ausgeprägt als Gewaltenteilung mit Gewaltverschränkung („checks and balances“)

Gewaltenteilung dient der Prävention von Machtmissbrauch durch Verhinderung von Machtakkumulation

echte horizontale Delegation von Befugnissen zwischen Verfassungsorganen verschiedener Gewalten (wie z. B. durch das Ermächtigungsgesetz von 1933) ist damit unzulässig;

unechte horizontale Delegation (wie z. B. die Ermächtigung der Exekutive zum Erlass von Rechtsverordnungen) nur in engem Rahmen möglich

im Gegensatz dazu ist *vertikale Delegation* kein Gewaltenteilungs-, sondern ein Repräsentationsproblem (Art. 38 I 2 GG)

auch die *Gewaltverschränkung* dient durch gegenseitige Kontrolle bzw. Aufrechterhaltung eines Gleichgewichts der Prävention von Machtmissbrauch, hier: Kontrolle der Exekutive durch die Legislative (parlamentarische Kontrolle);

in der Verfassungswirklichkeit handelt es sich dabei um die Kontrolle der Regierung durch die parlamentarische Opposition; insofern kommt also mittelbar auch die Problematik der vertikalen Delegation von Befugnissen innerhalb des Bundestags zum Tragen, aus der zumindest das Erfordernis resultiert, dass ein Organ, an das eine Befugnis delegiert wird, ein verkleinertes Abbild des Plenums darstellen bzw. in seiner Zusammensetzung die Zusammensetzung des Plenums (und somit auch das Verhältnis von Regierungskoalition zu Opposition) widerspiegeln muss (Grundsatz der Spiegelbildlichkeit)

das Erfordernis *parlamentarischer Kontrolle zum Wohle Einzelner* folgt aus

- Art. 17 GG (Petitionsrecht)
- Art. 13 I i. V. m. Art. 19 IV GG (Rechtswegsubstitution bei Eingriffen der Exekutive in das Grundrecht auf Unverletzlichkeit der Wohnung)
- Art. 10 I i. V. m. Art. 19 IV GG (Rechtswegsubstitution bei Eingriffen der Exekutive in das Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis)
- Art. 2 I i. V. m. Art. 1 I GG (Substitution bei Verweigerung der Auskunft zu eigenen personenbezogenen Daten durch die Exekutive)
- Art. 5 I 1, 2. Hs. GG (Substitution bei Verweigerung des Zugangs zu durch das IFG zu allgemein zugänglichen Quellen gewordenen Informationen durch die Exekutive)

das Erfordernis *parlamentarischer Kontrolle i. e. S. (Kontrolle zum Wohle der Allgemeinheit)* folgt neben dem Gewaltenteilungsprinzip aus Art. 20 II 2 GG auch aus dem Demokratieprinzip aus Art. 20 I GG: die Kontrollkette ist das gegenläufige Teilstück der Legitimationskette

parlamentarische Kontrolle im weitesten Sinne

Institutionen und Instrumente der parlamentarischen Kontrolle

parlamentarische Kontrolle

Steuerung (engl.: „control“)

repressive Steuerungsinstrumente

- Misstrauensvotum
- Verantwortung des Bundeskanzlers
- Verantwortung der Bundesminister
- Verantwortung des Bundespräsidenten
- Präsidentenanklage

präventive Steuerungsinstrumente

- Budgethoheit des Parlaments
- Erfordernis von Vertragsgesetzen zu Akten auswärtiger Gewalt
- Erfordernis der Zustimmung zu bewaffneten Einsätzen der Bundeswehr
- Mitwirkung in Angelegenheiten der Europäischen Union
- Ermächtigung der Exekutive zum Erlass von Rechtsverordnungen
- Mitwirkung bei sonstiger Gesetzgebung

(informationelle) Kontrolle (engl.: „control“)

Die planvolle Anwendung der Steuerungsinstrumente bedarf einer informationellen Grundlage. Zu ihrer Schaffung muss die aufgrund des strukturellen Informationsdefizits der Legislative bestehende Informationsasymmetrie zumind. kurzzeitig und partiell kompensiert werden.

Kontrollinstitutionen

- Bundestagsvollversammlung (Plenum)
- Bundestagsausschüsse als „vorbereitende Beschlussorgane“ des Bundestags (§ 62 I 2 GOBT); sie sind fachlich spezialisiert und bilden im Sinne Webers die „bürokratische Gegenorganisation“ zum Verwaltungsapparat der Exekutive, deren Machtpotential neben dem Dienstwissen auch auf dem Fachwissen ihres Fachpersonals beruht.
- Untersuchungsausschüsse
- Kontrollgremien
 - Parlamentarisches Kontrollgremium
 - Vertrauensgremium nach § 10a II BHO
 - G 10-Kommission
 - ZFdG-Gremium
 - Gremium nach Art. 13 VI GG
- bundestagsexterne Stellen
 - Wehrbeauftragter des Bundestags
 - Bundesbeauftragter für Datenschutz und Informationsfreiheit
 - Bundesrechnungshof

investigative Instrumente

- (neben proaktiven Informationspflichten)
- Zitier- und Interpellationsrecht (Art. 43 I GG)
 - Befragung der Bundesregierung (§ 106 II GOBT)
 - Fragestunde (§ 105 GOBT)
 - Kleine (§ 104) und Große Anfragen (§§ 100 ff. GOBT)
 - Untersuchungsrecht (Art. 44 und 45a II GG)
 - Petitionsinformationsrecht (Art. 17 GG)
 - einfachgesetzliche Konkretisierungen
 - Auskunftsrechte (§§ 1, 2 PetAG, §§ 17 ff. PUAG, § 2a PKGrG, § 15 V 3 Nr. 1 G 10 § 3 Nr. 1 WBeauftrG, § 24 IV Nr. 1 BDSG, § 12 III IFG i. V. m. § 24 IV Nr. 1 BDSG, § 95 II BHO, ggf. i. V. m. § 111 BHO)
 - Akten- und Dateieneinsichtsrechte (§§ 1, 2 PetAG, §§ 17 ff. PUAG, § 2a PKGrG, § 15 V 3 Nr. 2 G 10 § 3 Nr. 1 WBeauftrG, § 24 IV Nr. 1 BDSG, § 12 III IFG i. V. m. § 24 IV Nr. 1 BDSG, § 95 I BHO, ggf. i. V. m. § 111 BHO)
 - Zutrittsrechte zu Diensträumen (§§ 1, 2 PetAG, §§ 17 ff. PUAG, § 2a PKGrG, § 15 V 3 Nr. 3 G 10, § 3 Nr. 4 WBeauftrG, § 24 IV Nr. 2 BDSG, § 12 III IFG i. V. m. § 24 IV Nr. 2 BDSG)