

## Die Verfassungsrechtlichen Voraussetzungen einer verantwortlichen Regierung - Erfahrungen aus Deutschland: „Gewaltenteilung und -kontrolle im deutschen Grundgesetz“

REFERAT GEHALTEN IM RAHMEN DES FACHGESPRÄCHES „RECHTSTAATLICHKEIT – DIE VERANTWORTLICHKEIT DER REGIERUNG UND DIE GEWALTENKONTROLLE“ – (NOVI SAD)

### 1. Die Verantwortlichkeit der Regierung

Die Verantwortlichkeit der Regierung wirft immer gleich die Frage auf, vor wem sie denn verantwortlich sein soll. In einem weiten, politologischen Sinn ist die Regierung vor dem Volk verantwortlich. Verantwortlichkeit in einem rechtlichen Sinn setzt hingegen ein Verfahren und Strukturen voraus, in denen die Verantwortlichkeit sich konkretisiert: Es müssen Organe vorgesehen sein, welche die Verantwortlichkeit der Regierung geltend machen. Dafür müssen Verfahren vorgesehen sein, in denen die Regierung zur Verantwortung gezogen werden kann, und schließlich muss die Verletzung der Verantwortung sanktioniert werden.

Alle diese Voraussetzungen sind nicht erfüllt, soweit man von der Verantwortung vor dem Volk spricht. Weder kann das Volk als ein Organ bezeichnet werden, welches seinen Willen in strukturierter Weise zum Ausdruck bringen kann. Noch sieht das Grundgesetz Referenden vor. Und schließlich ist auch nicht geregelt, welche Folgen sich aus einer Verletzung der Verantwortung ergeben können.

Das deutsche Grundgesetz hat eine repräsentative Demokratie konzipiert. Der Wille des Volkes wird in erster Linie durch das Parlament vertreten. Dementsprechend ist das Parlament das Organ, demgegenüber die Regierung verantwortlich ist.

### 2. Kriterien der Verantwortlichkeit

Die Verantwortlichkeit der Regierung kann sich verstehen als eine politische Verantwortlichkeit oder als eine rechtliche. Der Begriff der politischen Verantwortlichkeit ist weit gefasst und bedeutet, dass die Regierung für ihre Handlung einzustehen hat ganz unabhängig von der Rechtmäßigkeit des jeweiligen Handelns. In dem Sinne kommt es allein auf den Erfolg der Regierung an, d.h. ob die Maßnahmen der Regierung zu Ergebnissen führen, welche von den Vertretern des Volkes akzeptiert werden. Wenn etwa eine Wirtschaftspolitik nicht zu dem erhofften und vielleicht versprochenen Wirtschaftswachstum führt, wird die Regierung dafür verantwortlich gemacht. Ob das Regierungshandeln in irgendeiner Weise gegen das Recht verstoßen hat, spielt dabei keine Rolle. Der Erfolg politischen Handelns ist nicht rechtlich normiert und kann daher

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

RECHTSSTAATSPROGRAMM  
SÜDOSTEUROPA

DR. GUNTER KRINGS MDB

Mai 2009

[www.kas.de/rspsoe](http://www.kas.de/rspsoe)

nicht an rechtlichen Kriterien überprüft werden. Überhaupt fehlt es an fassbaren Maßstäben für die Bestimmung des Erfolges; letztlich hängt die Beurteilung, ob ein Regierungshandeln als erfolgreich angesehen wird, von der durchaus subjektiven Einschätzung der Politiker, also der Abgeordneten ab.

Wenn also das Kriterium der Rechtmäßigkeit des Handelns keinen notwendigen Bestandteil der politischen Verantwortung bildet, kann doch die Rechtswidrigkeit eines Regierungshandelns durchaus ein Anlass sein, auch die politische Verantwortung der Regierung geltend zu machen. Eine Regierung, welche gegen die Verfassung oder die sonstige Rechtsordnung verstößt, wird sehr oft als politisch nicht tragbar angesehen. Darüber hinaus sieht aber die Rechtsordnung spezifische Verfahren und Sanktionen im Fall von rechtswidrigem Regierungshandeln vor. Diese Verfahren sind im Hinblick auf die anwendbaren Kriterien wie auch auf die Konsequenzen wesentlich beschränkter als die allgemeine politische Kontrolle.

### 3. Verfahren für die Geltendmachung der politischen Verantwortung der Regierung nach dem Grundgesetz

Die politische Verantwortung der Regierung gegenüber dem Parlament äußert sich bereits in der Wahl. Der Kanzler wird von der Mehrheit der Bundestagsabgeordneten gewählt und ist also von dieser Mehrheit abhängig. Das heißt umgekehrt, dass er, wenn er die Mehrheit verliert, auch Gefahr läuft, sein Amt zu verlieren. Tatsächlich sieht das Grundgesetz zwei Verfahren vor, die Amtszeit des Bundeskanzlers zu beenden, die beide ihre Besonderheiten aufweisen.

#### 3.1. Vertrauensfrage

Zum einen kann der Bundeskanzler die Vertrauensfrage stellen, wenn er sich nicht

mehr sicher ist, ob er noch die Mehrheit der Abgeordneten hinter sich hat. Dies kann er auf abstrakte Weise tun oder in Verbindung mit einem politischen Antrag oder einem Gesetzesvorhaben. Wenn weniger als die Mehrheit der Bundestagsabgeordneten dem Bundeskanzler das Vertrauen ausspricht, hat er es verloren. Dies bedeutet allerdings nicht, dass er automatisch aus dem Amt scheidet. Vielmehr kann er nun – muss es aber nicht – dem Bundespräsidenten vorschlagen, den Bundestag aufzulösen. Der Bundespräsident seinerseits verfügt bei der Entscheidung, ob er den Bundestag auflöst, über ein Ermessen. Er ist nicht verpflichtet, den Bundestag aufzulösen, auch wenn der Bundeskanzler dies vorgeschlagen hat. Die Vertrauensfrage nach dem deutschen Grundgesetz weist also einige Besonderheiten aus:

- a. Die Initiative geht von der Regierung aus, was auch in vielen ausländischen Verfassungsordnungen so ist.
- b. Die Abgeordneten entscheiden allein nach politischen Erwägungen. Es kommt also nicht auf irgendwelche Rechtsverstöße der Regierung an.
- c. Wenn die Abgeordneten das Vertrauen verweigern, liegt es im Ermessen des Kanzlers, welche Konsequenzen er zieht. Er kann weiterregieren. Allerdings hat es in der Geschichte der Bundesrepublik keinen derartigen Fall gegeben.
- d. Selbst wenn der Kanzler die Auflösung des Bundestages vorschlägt, was dann automatisch auch zum Verlust des eigenen Amtes führt, kann der Bundespräsident dies nach eigenem Ermessen ablehnen.
- e. Ein negatives Votum des Parlamentes kann also zu dessen Auflösung führen. D.h. die Verweigerung des Vertrauens kann

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

**RECHTSSTAATSPROGRAMM  
SÜDOSTEUROPA**

DR. GUNTER KRINGS MDB

**Mai 2009**

[www.kas.de/rspsoe](http://www.kas.de/rspsoe)

nicht nur für den Präsidenten, sondern auch für das Parlament Konsequenzen haben. Insofern ist die Ausübung dieser Form der politischen Kontrolle nicht ohne Gefahr für den Bundestag.

### 3.2. Konstruktives Mißtrauensvotum

Die zweite Möglichkeit einer Kontrolle liegt in dem konstruktiven Misstrauensvotum.

Hier liegt die Initiative bei dem Parlament. Allerdings kann sich dieses nicht darauf beschränken, nur das Misstrauen auszusprechen, vielmehr muss es mit der Mehrheit seiner Mitglieder einen neuen Bundeskanzler wählen. Insofern wird das Misstrauen ein konstruktives genannt. Ein rein negatives Misstrauen, das sich auf die Ablehnung der bisherigen Regierung beschränkt ist nach dem Grundgesetz nicht möglich. Der Sturz der bisherigen Regierung setzt die Wahl einer nachfolgenden voraus. Mit dieser Regelung wurde wiederum die Kontrollkompetenz des Parlamentes in die Form positiven Handelns gekleidet. Daraus spricht das Bemühen der Gründungsväter und -mütter der Bundesrepublik Deutschland der Regierung möglichst große Stabilität zu verleihen. Insofern wurde für die Ablösung der Regierung die Hürde aufgestellt, dass die Abgeordneten sich nicht nur in der Ablehnung der Regierung, sondern auch in der Wahl einer nachfolgenden Regierung einig sein müssen.

### 4. Interpellationsrecht

Der Bundestag und seine Kommissionen können von jedem Mitglied der Bundesregierung jederzeit verlangen, dass es vor dem Parlament erscheint. Die Regierungsmitglieder müssen jede Frage beantworten, welche von wenigstens fünf Prozent der Abgeordneten gestellt worden ist. Damit soll das Parlament Aufklärung über das Regierungshandeln erhalten, das

über die Debatte im Bundestag dann auch publik wird. In der Interpellation liegt eine Form der Kontrolle. Allerdings knüpfen sich daran keine unmittelbaren Folgen an. Das Interpellationsrecht bleibt darauf beschränkt, mögliche Fehler der Regierung aufzudecken. Wenn das Parlament mit den Auskünften der Regierung nicht einverstanden ist, kann es ggf. ein konstruktives Misstrauensvotum einleiten.

### 5. Untersuchungsausschüsse

Das Grundgesetz sieht in Art. 44 die Möglichkeit vor, Untersuchungsausschüsse einzurichten. Diese dienen der Aufklärung politischer Vorgänge jeglicher Art; sie können also auch parlamentsinterne Geschehnisse untersuchen. In der Regel aber widmen sie sich dem Verhalten der Regierung. Die Untersuchungsausschüsse können durch das Parlament eingesetzt werden. Sie müssen eingesetzt werden, wenn ein Viertel der Mitglieder des Bundestages dies fordert. Dadurch kann auch die parlamentarische Minderheit ihre Kontrollaufgaben wahrnehmen. Diese Stellung der Minderheit ist insbesondere deshalb von Bedeutung, weil die Regierung in der Regel von der Mehrheit getragen wird, parlamentarische Mehrheit und Regierung also in einem Lager stehen, wie oben dargelegt. Damit ist der Wille der Mehrheit, die Regierung zu kontrollieren, nur sehr beschränkt.

Die Untersuchungsausschüsse entsprechen in ihrer Zusammensetzung jener des Parlamentes. Die Regierungsparteien haben also auch im Untersuchungsausschuss die Mehrheit. Die Minderheit, d.h. 25 Prozent der Mitglieder des Untersuchungsausschusses können aber Beweisanträge stellen. Die Beweise sind zu erheben, wenn sie nicht unzulässig sind, § 17 des Gesetzes über die Untersuchungsausschüsse.

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

RECHTSSTAATSPROGRAMM  
SÜDOSTEUROPA

DR. GUNTER KRINGS MDB

Mai 2009

[www.kas.de/rspsoe](http://www.kas.de/rspsoe)

Die Untersuchungsausschüsse arbeiten wie ein Gericht. Das bedeutet, dass sie Beweise erheben und von der Regierung die Herausgabe von Akten verlangen können. Am Ende der Arbeit des Untersuchungsausschusses wird ein Bericht geschrieben und veröffentlicht, auf den sich der Untersuchungsausschuss verständigt hat. Die Minderheit kann in den Bericht Sondervoten einfügen.

Der Bericht führt nicht zu weiterreichenden Konsequenzen. Allerdings ist es über die starke Stellung des Untersuchungsausschusses, der im wesentlichen über dieselben Kompetenzen wie ein Gericht verfügt, möglich, Sachverhalte auch mit Zwangsmitteln aufzuklären. So verfügen Zeugen über kein weiterreichendes Zeugnisverweigerungsrecht als vor Gerichten. Der Ausschuss hat Zugang zu allen entscheidungserheblichen Unterlagen, auch soweit sie der Geheimhaltung unterliegen. Die Regierung darf also die Herausgabe nicht unter Hinweis auf die Geheimhaltungsbedürftigkeit ablehnen. Der Untersuchungsausschuss kann alle Beweismittel einsetzen, die auch in der Strafprozessordnung vorgesehen sind. Insofern ist dieses Institut geeignet, eine effektive Kontrolle auch gegenüber der Regierung auszuüben.

#### **6. Die Kontrolle des Regierungshandelns vor dem Bundesverfassungsgericht – Der Organstreit**

Alle bis hierher dargelegten Mittel der Regierungskontrolle beziehen sich auf die politische Kontrolle. Das die Kontrolle einleitende Organ – in der Regel das Parlament oder ein Untersuchungsausschuss – muss nicht behaupten, dass die Regierung eine Rechtsverletzung begangen hat. Soweit der Regierung eine solche vorgeworfen wird, kann auch ein gerichtliches Verfahren gegen

die Regierung beantragt werden. Die Zuständigkeit des Gerichts hängt dabei von der Art des Vorwurfs ab.

Soweit ein Verfassungsorgan behauptet von einem anderen Verfassungsorgan in einem durch die Verfassung zugesicherten Recht verletzt worden zu sein, kann es vor dem Bundesverfassungsgericht einen Organstreit einleiten. Verfassungsorgane in diesem Sinn sind die Regierung, der Präsident, das Parlament, aber auch Untergliederungen des Parlamentes wie Fraktionen, Ausschüsse und sogar einzelne Parlamentarier. Allerdings ist zu bedenken, dass diese Organe nicht in abstrakter Weise durch das Gericht die Rechtmäßigkeit von Regierungshandeln prüfen lassen können; es könnte also vor dem Bundesverfassungsgericht nicht überprüft werden, ob die Regierung mit den Geldern des Haushaltes sparsam umgegangen ist. Ein Organstreit kann sich immer nur auf die Rechte beziehen, welche die Verfassung dem jeweiligen Organ zugesichert hat.

#### **7. Die strafrechtliche Verfolgung von Regierungsmitgliedern**

Soweit Mitgliedern der Regierung Korruption vorgeworfen wird, können sie vor einem Strafgericht angezeigt werden (Es hat etwa einen Fall gegeben, in dem ein deutscher Bundeswirtschaftsminister wegen der rechtswidrigen Annahme von Parteispenden strafrechtlich verurteilt worden ist.) Die Regierungsmitglieder als solche genießen nach deutschem Recht keine Immunität. Sie haben eine solche nur als Abgeordnete (nach deutschem Recht darf ein Regierungsmitglied zugleich Abgeordneter sein). Doch ist es eine allgemeine Praxis in Deutschland, die Immunität aufzuheben, wenn eine Anklage gegen einen Abgeordneten eingeleitet wird. Das Strafrecht ist nach wie vor das schärfste und wirksamste Mittel, um Regierungsmitglieder von Straftaten abzuhalten.

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

**RECHTSSTAATSPROGRAMM  
SÜDOSTEUROPA**

DR. GUNTER KRINGS MDB

Mai 2009

[www.kas.de/rspsoe](http://www.kas.de/rspsoe)

**8. Kontrolle von Haushaltsausgaben**

*8.1. Sperrvermerke*

Nach der deutschen Bundeshaushaltsordnung – § 22 Bundeshaushaltsordnung – kann das Parlament im Bundeshaushalt bei bestimmten Ausgaben einen Sperrvermerk eintragen lassen. Dies hat zur Folge, dass die entsprechenden Ausgaben erst mit einer ausdrücklichen Zustimmung des Parlamentes getätigt werden dürfen. Auf diese Weise behält das Parlament eine Kontrolle über das Regierungshandeln im Ausgabenbereich. Es kann damit verhindert werden, dass die Regierung Gelder in unwirtschaftlicher Weise verwendet.

*8.2. Rechnungslegung*

Nach Abschluss des Haushaltsjahres muss der Bundesfinanzminister Rechnung legen. Das Parlament – und die Länderkammer, der Bundesrat – hat über die Entlastung der Regierung zu entscheiden. Dabei legt es als Kriterien die Haushaltsregeln, die allgemeine Ordnungsmäßigkeit und die Wirtschaftlichkeit an. Die Nichterteilung der Entlastung bedeutet zwar ein Misstrauen gegenüber der Regierung, das eine entsprechende Signalwirkung hat, doch hat dies keine unmittelbaren rechtlichen Folgen.

Wird die Entlastung – von der Mehrheit des Parlamentes – erteilt, ist damit nicht die Möglichkeit eines Organstreitverfahrens ausgeschlossen, wenn etwa die Regierung Ausgaben getätigt hat, welche einer parlamentarischen Zustimmung bedürft hätten. Auch schließt die Entlastung der Regierung nicht die strafrechtliche Verantwortlichkeit ihrer Mitglieder aus, wenn diese bei der Haushaltsdurchführung Straftaten begangen haben sollten.

**9. Unabhängige Einrichtungen zur Kontrolle der Regierung**

In der deutschen Rechtsordnung sind einige unabhängige Organe geschaffen worden, welche jenseits des Parlamentes eine Kontrollfunktion ausüben.

*9.1. Wehrbeauftragter*

Das Amt des Wehrbeauftragten sieht das Grundgesetz in Art. 45 b ausdrücklich vor. Aufgabe des Wehrbeauftragten ist es, die Einhaltung der Grundrechte in den Streitkräften sicherzustellen. Er fungiert dabei als ein Hilfsorgan des Bundestages bei der Ausübung der parlamentarischen Kontrolle. Der Wehrbeauftragte wird vom Parlament gewählt. Das Parlament kann ihm auch Untersuchungsaufträge erteilen. Zumeist handelt er allerdings unabhängig, d.h. auf eigene Initiative. Er verfügt über ähnliche Kompetenzen wie ein Untersuchungsausschuss, hat also Zutrittsrecht zu den Streitkräften, darf mit den Soldaten sprechen, auch in Abwesenheit von Vorgesetzten, kann Dokumente herausverlangen, welche die Behandlung von Soldaten betreffen. Alljährlich erstattet er dem Bundestag einen Bericht, der veröffentlicht wird. Darin hält er die festgestellten Missstände fest. Der Bericht des Wehrbeauftragten hat keinerlei bindende Wirkung für die Streitkräfte bzw. den Verteidigungsminister als deren Vorgesetzten in Friedenszeiten. Der Effekt der Kontrolle ergibt sich allein aus der öffentlichen Kritik.

*9.2. Bundesrechnungshof*

Zur Kontrolle der Rechnungslegung des Bundesfinanzministers bezüglich des Bundeshaushaltes sowie zur Prüfung der Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Rechnungsführung ist der Bundesrechnungshof berufen. Der Präsident und der Vizepräsident des Bundesrechnungshofes werden auf Vorschlag der Bundesregierung vom Bundestag bzw. dem Bundesrat – der Föderalkammer – gewählt. Die übrigen

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

**RECHTSSTAATSPROGRAMM  
SÜDOSTEUROPA**

DR. GUNTER KRINGS MDB

**Mai 2009**

[www.kas.de/rspsoe](http://www.kas.de/rspsoe)

Mitglieder des Bundesrechnungshofes werden auf Vorschlag seines Präsidenten ernannt. Die Mitglieder des Bundesrechnungshofes genießen richterliche Unabhängigkeit, sind also auch nicht gegenüber dem Präsidenten weisungsgebunden.

Der Bundesrechnungshof führt die Rechnungsprüfung durch, kontrolliert also, ob der Bundesfinanzminister wahrheitsgemäß und buchhalterisch korrekt alle Einnahmen und Ausgaben bei der Rechnungslegung aufgeführt hat. Darüber hinaus prüft er, ob der Minister nach den Prinzipien der Wirtschaftlichkeit und der Ordnungsmäßigkeit verfahren hat. Die Ordnungsmäßigkeit bezieht sich vor allem auf das Haushaltsrecht, nicht gemeint ist eine allgemeine Rechtmäßigkeitsprüfung, welche den Gerichten zukäme.

Der Bericht des Bundesrechnungshofes beinhaltet häufig eine harsche Kritik an einer Verschwendung von Steuermitteln in einzelnen Fällen. Dies wird dann durch den Bundesrechnungshof sorgfältig belegt.

Allerdings hat auch der Bericht des Bundesrechnungshofes keine unmittelbaren rechtlichen Folgen. Er führt nur zu einer breiteren Diskussion in der Öffentlichkeit, aber auch im Parlament. Die Feststellung von Verstößen etwa gegen die Wirtschaftlichkeit zieht aber keine rechtliche Verantwortlichkeit nach sich. Wieweit die Regierung aus politischen Erwägungen zur Verantwortung gezogen werden soll, ist ganz in das Ermessen des Parlamentes gelegt.

### 9.3. Datenschutzbeauftragter

Zum Schutz von personenbezogenen Daten bei Bundesbehörden wird vom Bundestag auf Vorschlag der Bundesregierung ein Bundesdatenschutzbeauftragter gewählt. Er ist in seiner Tätigkeit weisungsunabhängig, dienstrechtlich allerdings in das

Innenministerium eingegliedert. Er kann jederzeit Einsicht in die Akten nehmen; die Behörden haben ihm gegenüber eine Auskunftspflicht. Er teilt das Ergebnis seiner Kontrolle der jeweiligen Behörde mit. Darüber hinaus erstattet er alle zwei Jahre dem Bundestag einen Bericht über den Datenschutz, in dem er auch die Missstände in den Behörden darstellt. Der Datenschutzbeauftragte verfügt über keine eigenen Sanktionskompetenzen. Er hat aber wie etwa der Wehrbeauftragte oder der Bundesrechnungshof Befugnisse bei der Sachaufklärung und ist in seiner Stellung unabhängig. Beides sind wesentliche Voraussetzungen für die Ausübung einer effektiven Kontrolle.

## 10. Korruptionsbekämpfung

Bedauerlicherweise ist auch die Bundesrepublik Deutschland nicht frei von Korruption. Es wurde in Deutschland allerdings bislang noch kein unabhängiger Korruptionsbekämpfer eingeführt. Diese Aufgabe nehmen nach wie vor allein die Strafgerichte, hier insbesondere die Wirtschaftsstrafkammern wahr.

Allerdings haben zahlreiche Behörden auf Bundes- und Länderebene interne Personen mit der Aufgabe der Korruptionsbekämpfung beauftragt. Es handelt sich dabei nicht um unabhängige Personen, sondern um Mitglieder der Behörde mit allerdings eigenen Befugnissen.

Darüber hinaus wurden bestimmte Sanktionen für Unternehmen eingeführt, die Bestechungen vornehmen. Sie werden auf eine Liste gesetzt mit der Konsequenz, dass sie für einen bestimmten Zeitraum für die Beteiligung an einer öffentlichen Ausschreibung ausgeschlossen sind. Eine allgemeine Strafbarkeit von Unternehmen ist im deutschen Strafrecht nicht eingeführt worden, da die Strafe nach deutschem Verständnis Schuld voraussetzt, Schuld aber nur natürliche Personen tragen können.

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

RECHTSSTAATSPROGRAMM  
SÜDOSTEUROPA

DR. GUNTER KRINGS MDB

Mai 2009

[www.kas.de/rspsoe](http://www.kas.de/rspsoe)

Allerdings sieht § 30 des Ordnungswidrigkeitengesetzes die Möglichkeit vor, auch juristische Personen für das Handeln ihrer Organe mit – zum Teil sehr hohen – Bußgeldern zu belegen.

### 11. Informationsfreiheitsgesetz

Seit 2006 ist in Deutschland das Informationsfreiheitsgesetz in Kraft, das grundsätzlich jedem einen Zugang zu amtlichen Informationen gewährt. Entsprechende Regelungen finden sich auf der Ebene der Länder. Aufgrund dieser kann sich jedermann kundig machen über Behördenvorgänge und dabei auch Unregelmäßigkeiten im Amtshandeln aufdecken. Wenn jemand meint, dass ihm zu Unrecht der Zugang zu den Akten verweigert worden ist, kann er sich an den Bundesbeauftragten für den Informationszugang wenden, der mit dem Datenschutzbeauftragten identisch ist.

### 12. Schlussfolgerungen im Hinblick auf die Lage in Serbien

Es kann festgestellt werden, dass das Grundgesetz eine umfängliche politische und – als Teil derselben – rechtliche Verantwortlichkeit der Regierung festschreibt. Diese Verantwortlichkeit besteht vor allem gegenüber dem Parlament, das durch politische Abstimmungen – bei der Vertrauensfrage oder dem konstruktiven Misstrauensvotum – zum Sturz der Regierung beitragen kann. Auch gibt es Möglichkeiten die Verantwortlichkeit der Regierung vor dem Verfassungsgericht geltend zu machen.

Unabhängige Institutionen zur Kontrolle der Regierung bestehen wenige, an erster Stelle wurden der Wehrbeauftragte und der Bundesrechnungshof benannt, jüngeren Datums ist der Datenschutzbeauftragte. Alle diese Organe sind allerdings nur zur Erstellung von Berichten ermächtigt. Ihre Legitimität leitet sich aus ihrer

Unabhängigkeit und aus ihrem Fachwissen in dem Bereich, in dem sie tätig und auf den sie beschränkt sind, her. Die Wirksamkeit ihres Handelns ist mitbedingt durch die Befugnis, über die sie zum Zweck der Aufklärung von Sachverhalten verfügen. Über das Informationsfreiheitsgesetz und die entsprechenden gesetzlichen Regelungen in den Ländern wird – jedenfalls theoretisch – jeder Bürger zum Kontrolleur der Regierung.

Die nach wie vor zu beobachtende Zurückhaltung des deutschen Verfassungsgebers gegenüber gar zu zahlreichen eigenständigen Kontrollinstitutionen hat gute Gründe. Unabhängige Einrichtungen können zwar durch eine Verstärkung der Kontrolle zu einem Abbau von Missständen beitragen, haben aber immer die Tendenz zur Entwicklung eines Eigenlebens und können schließlich zu einer Verwischung der eigentlichen Verantwortlichkeiten führen. In einem gewaltenteiligen Staat mit repräsentativer Demokratie ist die Regierung in erster Linie dem Parlament gegenüber verantwortlich, und dem Parlament sollten die nötigen Mittel – etwa durch ein ausgebautes System von Untersuchungsausschüssen – an die Hand gegeben werden, um die Kontrollfunktion in effektiver Weise wahrzunehmen; hierbei ist insbesondere auch der parlamentarischen Minderheit eine besondere Rechtsstellung einzuräumen. Durch die Schaffung von vielen eigenständigen Kontrollinstitutionen könnte das Parlament seine eigene Kontrollfunktion als überflüssig ansehen. Zudem spricht aus der Schaffung solcher Institutionen immer auch ein Misstrauen gegenüber dem Parlament selbst. Dies mag im Einzelfall begründet sein. Doch darf nicht vergessen werden, dass die Demokratie auf Vertrauen in ihre Institutionen aufbaut. Wo dieses fehlt, ist mit der Demokratie kein Staat zu machen. Und da wird sich auch im Hinblick auf unabhängige Institutionen die

**Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.**

Frage stellen, wer eigentlich die  
Kontrolleure kontrolliert.

**RECHTSSTAATSPROGRAMM**

**SÜDOSTEUROPA**

DR. GUNTER KRINGS MDB

**Mai 2009**

**[www.kas.de/rspsoe](http://www.kas.de/rspsoe)**