

Philipp Harfst und Kai-Uwe Schnapp

**Instrumente parlamentarischer
Kontrolle der Exekutive
in westlichen Demokratien**

Best.-Nr. SP IV 2003-201

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB)

Veröffentlichungsreihe der Abteilung **Demokratie:
Strukturen, Leistungsprofil und Herausforderungen**
des Forschungsschwerpunkts Zivilgesellschaft, Konflikte
und Demokratie

ISSN 1612-1899

Berlin, Juli 2003

Zitierweise:

Harfst, Philipp, und Kai-Uwe Schnapp, 2003:

Instrumente parlamentarischer Kontrolle der Exekutive in westlichen Demokratien.

Discussion Paper SP IV 2003-201.

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB).

Abstract

This paper deals with the question of parliamentary control of the executives of 22 Western democracies. Based on principal-agent theory, it aims to analyze the instruments of control and the control capacity of parliamentary principals vis-à-vis their governmental agents. In a first step, parliamentary resources are discussed as an important means to bridge the information gap between parliament and the executive. In doing so, the paper focuses on parliamentary committees, their institutional structure, their membership, and their formal powers without neglecting further parliamentary information resources like question times, accounting offices, or scientific and library services. Based on this discussion, data is presented to characterize structural, formal, and personal parliamentary information resources. This presentation is summarized by an empirical mapping of the character and properties of parliamentary control structures in Western democracies. The data is then used to answer questions about systematic relationships between parliamentary control resources and the political strength of the executive. The most important result of this analysis is that there is no systematic relationship between political strength of executives and parliamentary control resources. Even politically strong governments are not able to systematically curtail the control resources of their parliaments.

Zusammenfassung

Der vorliegende Beitrag beschäftigt sich mit der Frage der parlamentarischen Kontrolle der Exekutive in 22 westlichen Demokratien. Ausgehend von der Principal-Agent-Theorie zielt er darauf ab, die Instrumente und Ressourcen zu analysieren, die Parlamenten in westlichen Demokratien zur Kontrolle ihrer Exekutiven zu Verfügung stehen. Zunächst wird erörtert, über welche Mittel Parlamente verfügen, um Informationsungleichgewichte zwischen Parlament und Regierung auszugleichen. Die ständigen Parlamentsausschüsse werden in dieser Diskussion als die wichtigste Ressource zur Erlangung von Informationen und zur Ausübung von Kontrolle gegenüber der Exekutive bezeichnet. Neben den Ausschüssen werden weitere parlamentarische Kontrollstrukturen wie Rechnungshöfe und parlamentseigene Informationsdienste sowie Informations- und Fragerechte der Parlamente gegenüber den Exekutiven betrachtet. Nach der theoretischen Diskussion der Kontrollmöglichkeiten werden empirische Informationen präsentiert, die strukturelle, formale und personelle Informationsressourcen der Parlamente charakterisieren. Mithilfe dieser Daten wird versucht, insbesondere die Frage zu beantworten, ob es systematische Zusammenhänge zwischen der politischen Stärke einer Exekutive und den parlamentarischen Ressourcen zur Kontrolle der Exekutive gibt. Ein solcher Zusammenhang kann jedoch nicht gefunden werden. Selbst starke Regierungen sind nicht systematisch in der Lage, die Kontrollfähigkeit ihrer Parlamente zu beeinflussen.

Instrumente parlamentarischer Kontrolle der Exekutive in westlichen Demokratien

1 Einleitung*

Die Parlamentsforschung beschäftigt sich immer wieder mit der Frage, welche Funktionen Parlamente erfüllen sollen und wie erfolgreich sie diese Funktionen wahrnehmen. Bei der Nennung von Funktionen wird, mit leichten Ergänzungen im Detail, häufig auf den klassischen Funktionskatalog von Bagehot (1993 [1867]) zurückgegriffen. Bagehot hat im Kapitel IV seines Buches „The English Constitution“ die Wahlfunktion, Artikulationsfunktion, „Bildungsfunktion“, Informationsfunktion und letztlich die legislative Funktion benannt.

Auf die Frage nach der Qualität der Aufgabenwahrnehmung gibt es kontroverse Antworten. Sehen die einen immer wieder einen „decline of parliaments“ (Bryce 1971 [1921]), konstatieren andere eine andauernde Leistungsfähigkeit von Parlamenten. Mit dem Titel „Modern Parliaments: Change or Decline“ hat Loewenberg den Kern dieser Auseinandersetzung vor drei Jahrzehnten auf den Punkt gebracht. Parlamente sind, so stellte er fest, erstaunlich anpassungsfähige Organisationen, die durch einen beständigen Wandlungsprozess ihre Leistungsfähigkeit bewahren konnten (Loewenberg 1971b). „Decline“ wird, so Loewenberg, immer dann konstatiert, wenn Autoren auf der Basis der Vorstellungen vergangener Epochen über die aktuelle Arbeitsweise und Leistungsfähigkeit von Parlamenten nachdenken.

Eine wichtige Änderung in der Aufgabenwahrnehmung der Parlamente spiegelt sich darin wider, dass die klassische Auflistung von Bagehot in neueren Arbeiten vor allem durch die Nennung einer Kontrollfunktion des Parlamentes gegenüber der Exekutive ergänzt wird (vgl. dazu die Synopse von Funktionskatalogen bei Schindler 1999: 2834-2847). Eine solche Ergänzung kann man bereits, wenn auch am Rande, in Crossmans berühmter Einleitung zu Bagehots „English Constitution“ (Crossman 1993 [1963]) finden. Crossman stellt dort fest, dass die Funktion des britischen Unterhauses nicht im Schreiben von Gesetzen oder ihrer Verwaltung liege, sondern in der Wahl einer Geschäftsführung für

* Wir bedanken uns bei Stefan Marschall, Ferdinand Müller-Rommel und Bernhard Weßels für wertvolle Hinweise und Anregungen.

das Land, auf deren Arbeit es im Folgenden „ein Auge haben sollte“.¹ Letzteres darf man wohl als Kontrolle der Regierung verstehen.

Um diese Kontrollfunktion wahrnehmen zu können, haben sich die Parlamente eine Reihe von Instrumenten geschaffen. Hier ist insbesondere an die ständigen Ausschüsse, aber auch an Ombudspersonen sowie andere „Aufsichtsgremien“ und parlamentarische Beratungseinrichtungen (z.B. wissenschaftliche Dienste und Bibliotheken) zu denken. Diese Instrumente dienen vor allem dem Zweck, Informationsungleichgewichte zwischen dem Parlament und der durch einen großen bürokratischen Apparat unterstützten Exekutive zu verringern. Wirksame Kontrolle soll ermöglicht und damit ein Beitrag zur Erhaltung der Leistungsfähigkeit und des Einflusses von Parlamenten geleistet werden. In der Schaffung solcher Kontrollstrukturen kann man einen Schritt sehen, mit dem die Parlamente durch organisatorische Änderungen einen tatsächlichen „decline“ im Sinne einer sinkenden Bedeutung von Parlamenten im politischen Steuerungsprozess verhindern wollen.

Im vorliegenden Beitrag werden die Kontrollstrukturen der Parlamente westlicher Demokratien untersucht. Wir beschränken uns dabei, soweit nicht anders vermerkt, auf die Analyse der Unterhäuser. Einbezogen in die Untersuchung sind die Parlamente Australiens, Belgiens, der Bundesrepublik Deutschland, Dänemarks, Finnlands, Frankreichs, Griechenlands, Großbritanniens, Irlands, Italiens, Japans, Kanadas, Luxemburgs, Neuseelands, der Niederlande, Norwegens, Österreichs, Portugals, Schwedens, der Schweiz, Spaniens und der USA². Folgende Fragen sollen im Verlauf der Argumentation beantwortet werden:

1. Welche formalen und personellen Ressourcen besitzen die Parlamente, um ihrer Kontrollfunktion gegenüber der Exekutive gerecht werden zu können?

Mit Hilfe dieser Beschreibung soll es zunächst möglich werden, die Leistungsfähigkeit der einzelnen Parlamente im Verhältnis zueinander einzuschätzen.

2. Gibt es einen Zusammenhang zwischen der Differenziertheit der Kontrollstrukturen, der personellen und der formalen Ressourcenausstattung bei den untersuchten Parlamenten?

Die hier gefundenen Antworten sollen Aufschluss darüber geben, ob Parlamente konsistent ressourcenstark bzw. ressourcenschwach sind oder ob ihre Ressourcenausstattung in unterschiedlichen Bereichen variiert.

1 “The function of the Commons is neither to legislate nor to administer, but to elect a business-like board to rule the country and then keep an eye on its proceedings.” (Crossman 1993 [1963]: 13).

2 Die Untersuchung der Kontrollfähigkeit der Parlamente gegenüber der Exekutive berührt den wesentlichen Unterschied zwischen parlamentarischen und präsidentiellen Systemen, der im Einfluss des Parlamentes auf Besetzung und Bestand der Exekutive liegt, nicht. Aus diesem Grund wird die Einbeziehung der USA mit ihrem präsidentiellen System als unproblematisch angesehen.

3. Gibt es einen Zusammenhang zwischen Regierungstyp und Ressourcenausstattung der Parlamente? Als Regierungstyp verstehen wir dabei den Charakter einer Regierung als Einparteienmehrheitsregierung, minimale Gewinnkoalition, übergroße Koalition, Einparteienminderheitsregierung oder Mehrparteienminderheitsregierung.

Mit der Beantwortung dieser Frage soll festgestellt werden, ob starke Regierungen (etwa Einparteienmehrheitsregierungen) systematisch in der Lage sind, die Ressourcenstruktur des Parlamentes und damit seine Kontrollfähigkeit zu beeinflussen.

Zur Beantwortung dieser Fragen gehen wir wie folgt vor: Im ersten Schritt werden die Delegationsverhältnisse zwischen Parlament und Exekutive einschließlich der Informationsasymmetrien mit Hilfe eines Prinzipal-Agent-Modells theoretisch gefasst. Damit hoffen wir, den immer wieder konstatierten Mangel an theoretisch fundierten, tatsächlich vergleichenden Arbeiten zu Parlamenten (vgl. Schüttemeyer 1997: 195; Thaysen/Davidson 1988: 17) zumindest ein Stück weit zu überwinden. Es geht darum zu zeigen, dass und warum Ausschüsse wichtige Mittel für die Parlamente sind, um die Kontrollfunktion gegenüber der Exekutive wahrnehmen zu können. Aufbauend auf dieser Argumentation werden im zweiten Teil Indikatoren zur Charakterisierung der Kontrollapparate, insbesondere des Ausschusssystem, vorgestellt und beschrieben. Auf der Basis dieser Daten werden Antworten auf die Frage nach systematischen Zusammenhängen zwischen der Kontrollstruktur der Parlamente und dem vorherrschenden Regierungstyp gesucht. Im letzten Abschnitt fassen wir die Ergebnisse zusammen und geben einen Ausblick auf weitere Forschungsprobleme.

2 Auftraggebende Parlamente – Auftragsausführende Regierungen?

Informationsasymmetrien zwischen Exekutive und Legislative sind ein altes Thema sozialwissenschaftlicher Forschung. Schon Max Weber beschreibt in „Wirtschaft und Gesellschaft“ das Arbeitsverhältnis zwischen „Experten“ in der Bürokratie und „Laien“ auf den Parlamentsbänken. Die Bürokraten beziehen ihren uneinholbaren Vorteil gegenüber legislativen wie exekutiven Politikern nach Weber aus ihrem in langen Dienstjahren angesammelten Sach- und Dienstwissen (1972: 854-855). Robert Michels (1970) weist in weit schärferem Ton als Weber auf die Gefahren der Oligarchisierung hin. Der Verwaltungsstab einer Organisation soll eigentlich „Bediensteter“ der jeweils auftraggebenden Gesamtheit (etwa Partei oder Wählerschaft) sein. Als Folge der Oligarchisierung der Organisationsstruktur ist es dem Verwaltungsstab jedoch möglich, die auftraggebende Gesamtheit zu dominieren. Dabei handelt die Verwaltungsoligarchie im eigenen Interesse und nicht im Interesse der Gesamtheit. Auch bei Michels Erklärung der Fähigkeit von Organisationsoli-

garchien, Eigeninteressen vor Organisationsinteressen zu realisieren, spielen Informationsungleichheiten die zentrale Rolle. Diese Informationsungleichheiten resultieren aus der notwendigen Arbeitsteilung zwischen Organisationsarbeitern und Organisationsmitgliedern. William Niskanen (1971) modelliert die Fähigkeit der Bürokratie zur fortgesetzten Erhöhung der ihr zur Verfügung stehenden Budgets. Wiederum sind Informationsdifferenzen der Schlüssel zur Erklärung der Handlungsweise und Handlungsmöglichkeiten der Verwaltung. Bürokratien nutzen in spezifischer Weise ihren Informationsvorsprung, um politischen Entscheidungsträgern öffentliche Haushalte abzunötigen, die deutlich über dem gesellschaftlich erwünschten Niveau liegen.

Götz (1988) diskutiert dieses Informationsungleichgewicht am Beispiel des Deutschen Bundestages auf der einen und der Bundesregierung und Ministerialverwaltung des Bundes auf der anderen Seite. Insbesondere anhand von Äußerungen Abgeordneter beschreibt er zahlreiche Versuche von Parlamentsreformen mit dem Ziel, eine größere „Waffengleichheit“ zwischen Parlament und Exekutive herzustellen. Götz hält jedoch die Idee der Herstellbarkeit informationeller Waffengleichheit für illusorisch. Mehr Vertrauen bringt Krause (1999) den parlamentarischen Möglichkeiten zur Kontrolle der Regierung entgegen. Er vergleicht US-Kongress und Deutschen Bundestag unter dem Gesichtspunkt der Ressourcenausstattung ihrer Ausschusssysteme, der Ausstattung mit wissenschaftlichen Diensten (research services) und mit eigenständigen Monitoringdiensten (etwa das *General Accounting Office – GAO* beim US-Kongress). Dabei stellt er fest, dass die Möglichkeiten der US-amerikanischen Legislative zur Produktion eigener Expertise sowie zur effektiven Kontrolle der Regierung wesentlich umfassender entwickelt sind, als dies beim Bundestag der Fall ist. Unabhängig von der im Vergleich zum Kongress der Vereinigten Staaten von Amerika schlechteren Ausstattung des Bundestages kann Marschall (1999: 78-79) aber konstatieren, dass die Ausweitung der Fragerechte im Bundestag sowie der Ausbau seines Wissenschaftlichen Dienstes die Kontrollkapazitäten des deutschen Parlaments vergrößert haben.

Einen methodisch strengeren und gleichzeitig differenzierteren Zugang zum Informationsverhältnis zwischen Parlament und Exekutive versucht das Prinzipal-Agent-Modell zu finden (Kiewiet/McCubbins 1991; Saalfeld 2000; Strøm 2000; Müller 2000). Dieses Modell stammt aus der ökonomischen Vertragstheorie und beschreibt die Beziehungen zwischen einem Auftraggeber (Prinzipal) und einem Auftragnehmer (Agent). Es wurde unter anderem durch die Anwendung auf das Problem der politischen Steuerung von Bürokratien von McCubbins, Noll und Weingast (1987, 1989) für die Politikwissenschaft fruchtbar gemacht.

Eine Prinzipal-Agent-Beziehung liegt vor, wenn ein Agent verpflichtet ist, im Auftrage des Prinzipals zu agieren und wenn er für die Nichterbringung der vertraglich vereinbarten

Leistungen bestraft werden kann (Bendor 1988: 363). Prinzipal-Agent-Beziehungen haben zwei grundlegende Eigenschaften: Es existieren 1) Informationsasymmetrien zugunsten des Agenten und 2) Interessenkonflikte zwischen Prinzipal und Agent (Bendor 1988: 363; Moe 1984: 756-757). Es wird davon ausgegangen, dass der Agent dazu tendiert, weniger zu tun, als der Prinzipal erwartet (z.B. in Arbeitnehmer-Arbeitgeber-Beziehungen) oder etwas anderes zu tun, als der Prinzipal erwartet, weil seine Interessen anders ausgeprägt sind (z.B. budgetmaximierungsinteressierte Bürokraten). Der Informationsvorsprung gegenüber dem Prinzipal versetzt den Agenten unter bestimmten Umständen in die Lage, seine eigenen Interessen durchsetzen zu können.

Sowohl der Aspekt der „Informationsasymmetrie“ als auch das Problem der „Interessenkonflikte“ tauchen bereits in der oben zitierten, nicht formalisierten Diskussion auf. Weber beschreibt vor allem die Existenz und Wirkung von Informationsasymmetrien. Ähnlich sind die Forschungsinteressen von Götz (1988) und Krause (1999). Bei Michels (1970) dagegen überwiegt die Problematisierung der Interessendifferenzen zwischen Auftraggebern und Auftragsausführenden, wenn er für die Sozialdemokratischen Partei Deutschlands den Konflikt zwischen dem vorrangigen Interesse der Funktionäre an der Erhaltung der Partei und den substantiellen politischen Interessen des Großteils der Mitglieder- und Wählerschaft der Partei darstellt. Für Michels ist völlig klar, dass eine Problemlösung im Interesse der Auftraggeber deshalb nicht zustande kommen kann, weil die Oligarchen das Heft des Handelns zu fest in der Hand halten.

Im Prinzipal-Agent-Ansatz wird die Vertragskomponente des Verhältnisses in den Mittelpunkt der Betrachtung gerückt. In dieser Fokussierung liegt der spezifische Beitrag des Prinzipal-Agent-Konzeptes. Sie etabliert die Möglichkeit, die Beziehung zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer daraufhin zu untersuchen, wie Vertragsgestaltung und -durchführung eine möglichst getreue Erledigung der übertragenen Aufgaben strukturell unterstützen können. Diese Untersuchung konzentriert sich auf die notwendigen Mittel zur Behebung oder „Entmachtung“ der Informationsasymmetrien. Die Lösung des Problems liegt darin, dass der Prinzipal mit dem Vertrag Anreize setzt, die dazu führen, dass der Agent im Interesse des Prinzipals handelt, weil er sonst seine eigenen Interessen als Agent verletzen würde. Um eine solche Anreizstruktur zu schaffen, muss der Prinzipal in der Lage sein, den Agenten zu kontrollieren und Sanktionen für den Fall der Nichterfüllung seiner Aufträge glaubhaft anzudrohen. Kann der Agent dennoch abweichende Ziele realisieren, kommt es für den Prinzipal zu so genannten Agenturverlusten (agency losses).

Diese Verluste können erstens auftreten, wenn der Prinzipal den falschen, weil z.B. nicht ausreichend qualifizierten Agenten beauftragt. Diesem als „adverse selection“ bezeichneten Auswahlproblem liegt eine erste Informationsasymmetrie zugrunde. Der (zukünftige) Auftragnehmer weiß um seine tatsächlichen Eigenschaften, der Auftraggeber

nicht. Der Agent verfügt über „versteckte Information“ (hidden information) und hat das Interesse, beim Prinzipal einen möglichst qualifizierten und vertrauenswürdigen Eindruck zu erwecken. Je stärker der potentielle Agent von den geforderten Merkmalen abweicht, desto stärker ist sein Interesse, den Prinzipal über seine tatsächlichen Eigenschaften im Unklaren zu lassen, seinen wahren Charakter zu verschleiern. Der Prinzipal muss deshalb geeignete Wege finden, um die Informationsasymmetrie im Auswahlprozess zu mildern oder aufzuheben (Bendor 1988: 363-366, Moe 1984: 756-757).

Zweitens können Agenturverluste auftreten, wenn der Agent zwar ausreichend qualifiziert, aber gleichzeitig in der Lage ist, seine abweichenden Interessen zu realisieren. In diesem Falle wird von „moralischem Risiko“ (moral hazard) gesprochen. Auch hier haben wir es mit einer Informationsasymmetrie zu tun, die „versteckte Handlung“ (hidden action) genannt wird. Der Ausführende ist in der Regel über die Details des Ausführungsprozesses sehr viel genauer informiert als der Auftraggeber. Wiederum muss der Prinzipal Wege finden, die Informationsasymmetrie zumindest teilweise aufzuheben. Er muss die Aktionen des Agenten beobachten und kontrollieren, um im Bedarfsfalle Sanktionen wirksam werden lassen zu können (Bendor 1988: 363-366, Moe 1984: 756-757) und so die Einhaltung der vertraglichen Vereinbarungen zu erzwingen.

Wenn aber Delegieren eine so „gefährliche“ Angelegenheit ist, warum delegieren wir dann überhaupt, zumal in so wichtigen Fragen wie der politischen Führung eines ganzen Landes? Diese Frage und eine Antwort darauf finden wir bei Strøm (2000: 266): “Why do we delegate? Because the agent has certain kinds of information or skills or simply time that the principal lacks.” Das trifft sowohl für das Delegieren vom Parlament an die Exekutive wie auch für das Delegieren vom Plenum an seine Ausschüsse zu. Wir delegieren, weil wir nur durch Arbeitsteilung, die Delegation notwendig einschließt, in der Lage sind, in den komplexen Strukturen unserer modernen Gesellschaften erfolgreich zu agieren. Die praktische Frage lautet deshalb nicht: Warum wird delegiert? Weil es für das Delegieren von Aufgaben keine Alternative gibt, muss die Frage vielmehr lauten: Wie kann so delegiert werden, dass dabei ein bestmöglicher Schutz vor Agenturverlusten realisiert wird? Die Lösung dieses Problems besteht für den Prinzipal darin, seine Agenten gut auszuwählen, glaubwürdig Sanktionen anzudrohen und sich in die Lage zu versetzen, die Agenten so zu beaufsichtigen, dass Abweichungen vom Handlungsauftrag erkannt werden können. Die Schaffung ausreichender Kontrollmöglichkeiten ist bedeutsam, weil nur aufgedeckte Verstöße auch sanktioniert werden können.

Kiewiet und McCubbins (1991) nennen vier Möglichkeiten, wie (politische) Prinzipale mit dem Agenturproblem umgehen können. Erstens besteht vor Abschluss des Vertragsverhältnisses die Möglichkeit, über die Vertragsgestaltung die Beziehung zu beeinflussen. Kiewiet und McCubbins bezeichnen das als „contract design“ (1991: 27-29;

außerdem Saalfeld 2000: 357-361). Zweitens können sich (parlamentarische) Prinzipale Prüf- und Auswahlmechanismen zunutze machen, um das Problem der falschen Auswahl anzugehen. Hier sprechen Kiewiet und McCubbins von „screening and selection mechanisms“ (1991: 29-31; außerdem Saalfeld 2000: 361-362). Beide Verfahren werden von Kiewiet und McCubbins als Ex-ante-Verfahren bezeichnet, weil sie vor dem vertraglichen Beginn der Prinzipal-Agent-Beziehung angewendet werden. Die beiden verbleibenden Verfahren sollen dagegen nach dem Eingehen einer Prinzipal-Agent-Beziehung die angemessene Erfüllung der Interessen des Prinzipals sichern und werden deshalb als Ex-post-Mechanismen bezeichnet. Der erste Ex-post-Mechanismus besteht in der regelmäßigen Beobachtung der Handlungen des Agenten durch den Prinzipal und in der Berichtspflicht des Agenten gegenüber dem Prinzipal. Kiewiet und McCubbins nennen diesen Mechanismus „monitoring and reporting requirements“ (1991: 31-33; außerdem Saalfeld 2000: 362-369). Das zweite Ex-post-Verfahren wird als „institutionelle Begrenzungen“ bezeichnet. Kiewiet und McCubbins sprechen von „institutional checks“ (1991: 33-34; Saalfeld 2000: 371-372). Dabei geht es vor allem um institutionelle Konstruktionen, die Agenten mit unterschiedlichen Interessenlagen zur Zusammenarbeit verpflichten. Durch die Pflicht zur gemeinsamen Auftragsausführung bei gleichzeitigem Vorliegen unterschiedlicher Interessenlagen soll verhindert werden, dass die Agenten ihre je eigenen Interessen gegen die des Prinzipals realisieren können.

Ex-ante-Verfahren sind in parlamentarischen Systemen sehr gut entwickelt. Dies trifft insbesondere auf Mechanismen zur Prüfung und Auswahl der in die Exekutive zu wählenden Personen zu. Langjährige Partei- und Fraktionsarbeit, die in fast allen Ländern eine wichtige Voraussetzung für eine Karriere als Exekutivpolitiker ist, lässt in der Regel ausreichend Zeit, die zukünftigen Agenten auf Herz und Nieren zu prüfen. Im Vertragsdesign sind die Eingriffsmöglichkeiten des Prinzipals als Gratifikationen und Sanktionen definiert (Kiewiet/McCubbins 1991: 28-29). Das Angebot einer Agentenrolle, also einer Position in der politischen Exekutive, stellt für die Agenten der Parlamente bereits eine Gratifikation dar. Die wichtigste Sanktion liegt bei parlamentarischen Regimes per definitionem auf der Hand: Die Regierung ist in ihrem Weiterbestehen von der Unterstützung durch das Parlament abhängig (Strøm 2000; Ausnahmen von dieser Regel bilden Norwegen und die Schweiz). Entzieht das Parlament der Regierung oder einzelnen Ministern³ das Vertrauen, muss diese bzw. müssen diese zurücktreten. Dass das vorab vertraglich festgelegte (üblicherweise in der Verfassung kodifizierte) Sanktionsinstrumentarium des Vertrauensentzuges tatsächlich genutzt wird, wissen wir unter anderem aus der Geschichte der

3 Ob der gesamten Regierung oder einzelnen Ministern das Vertrauen entzogen werden kann, ist abhängig von den Verfassungsregeln zur Ernennung und Abberufung von Regierungen/Ministern eines jeden Landes.

Bundesrepublik Deutschland. Sowohl Willy Brandt (im Jahr 1972) als auch Helmut Schmidt (im Jahr 1982) wurden mit Misstrauensvoten des Bundestages konfrontiert. Während Willy Brandt das Misstrauensvotum im April 1972 überstand, dann aber selbst im Herbst 1972 die Vertrauensfrage stellte, um das Parlament auflösen zu können, musste Helmut Schmidt nach einem konstruktiven Misstrauensvotum sein Amt dem Oppositionsführer Helmut Kohl zur Verfügung stellen.

Neben den Erfahrungen der Bundesrepublik Deutschland zeigt auch der internationale Vergleich, dass das Instrument des parlamentarischen Misstrauensvotums Anwendung findet. In den hier untersuchten Ländern endeten im Zeitraum von 1950 bis 1995 14% aller Regierungsperioden durch Entzug des parlamentarischen Vertrauens.⁴ Die Verteilung auf die Länder ist allerdings ungleichmäßig. So erlitt in Spanien, Österreich, Großbritannien und Australien keine Regierung ein derartiges Ende, während in Portugal und Italien mehr als ein Viertel, in Irland und Dänemark fast ein Viertel aller Regierungen über ein parlamentarisches Misstrauensvotum stolperten.

Die Unterschiede in der Anzahl von durch Misstrauensvoten beendeten Regierungen können als Konsequenz der unterschiedlichen politischen Strukturen der Länder erklärt werden. So sind Einparteienmehrheiten und Zweiparteiensysteme bekannt für das hohe Maß an Parlamentsdisziplin und die Dominanz der Exekutive über das Parlament. Misstrauensvoten sind in einer solchen Umgebung eher unwahrscheinlich. Die Androhung eines Misstrauensvotums ist also nicht in allen Untersuchungsländern gleich glaubhaft. Aber auch eine so starke Exekutive wie die britische ist von einer dauerhaften Unterstützung durch die Parlamentsmehrheit abhängig und unterliegt zumindest in begrenztem Maße der Misstrauensandrohung. Das vorzeitige Ende von Margret Thatchers letzter Amtsperiode als Premierministerin spricht hier eine klare Sprache, obwohl Thatcher nicht durch ein Misstrauensvotum ihres Amtes enthoben wurde. Sie war klug genug, *Downing Street No. 10* zu verlassen, ehe es zu einer entsprechenden parlamentarischen Initiative kommen konnte.

Komplizierter wird es, wenn nach Ex-post-Mechanismen, insbesondere den parlamentarischen Möglichkeiten der Kontrolle des Regierungshandelns gefragt wird. Im Verhältnis von Parlament und Exekutive müssen Kontrollinstrumente das Expertisegefälle zwischen Parlamentariern und Exekutive/Bürokratie lindern oder in geeigneter Weise aufheben. Die Kontrollmöglichkeiten sind jedoch nach Strøm (2000) in parlamentarischen Demokratien

4 Eigene Berechnung auf der Basis der Daten in Woldendorp/Keman/Budge (1993, 1998) mit eigenen Ergänzungen für Griechenland, Portugal und Spanien. Gesamtzahl der Regierungsperioden für die untersuchten Länder außer Norwegen, Schweiz und den USA, weil in diesen Ländern das Weiterbestehen der Exekutive nicht vom parlamentarischen Vertrauen abhängt. Folgende Länder wurden erst zu einem späteren Zeitpunkt in die Auswertung einbezogen, weil sie nicht im gesamten genannten Zeitraum als demokratische Länder angesehen werden können: Spanien (1977), Portugal (1976), Griechenland (1974).

wesentlich schwächer entwickelt als in präsidentiellen Systemen. Letztere zeichnen sich durch die Existenz besonders leistungsfähiger Kontrollapparate aus. Dieser Unterschied wurde auch im Zweiländervergleich USA-BRD von Krause (1999) festgestellt. Saalfeld (2000) vertritt dagegen die Meinung, dass auch parlamentarische Systeme über umfangreiche Möglichkeiten der Ex-post-Kontrolle verfügen. Wir wollen seine Aussage überprüfen, indem wir insbesondere nach Berichtspflichten und Möglichkeiten der aktiven Beobachtung, dem dritten Kontrolltyp nach Kiewiet und McCubbins, Ausschau halten. Es geht uns also um die Ressourcen, mit deren Hilfe Parlamente das zugunsten der Exekutive bestehende Informationsgefälle verringern und daraufhin kontrollierend in politische Entscheidungs- und Implementationsprozesse eingreifen können.

Zur Beobachtung der Exekutive bedienen sich die Parlamente verschiedener Instrumente. Dazu gehören:

- die Ausschüsse, die neben der Kontrollfunktion einen wichtigen Teil der Legislativfunktion eines Parlamentes wahrnehmen
- Auskunftspflichten der Regierung gegenüber dem Parlament, wie sie in den verschiedenen Anfrageinstrumenten bestehen
- parlamentarische Unterstützungsapparate wie wissenschaftliche Dienste, Bibliotheken und Enquetekommissionen
- Ombudsstellen und Wahlkreisbüros
- Rechnungshöfe

Ausschüsse, Anfragen und Rechnungshöfe sind Einrichtungen und Mechanismen, die die Tätigkeit der Exekutive regelmäßig und aktiv kontrollieren. Solche Kontrollen werden von McCubbins und Schwartz (1984) als „Polizeipatrouillen“ (police patrols) bezeichnet, weil sie, ähnlich den Streifengängen der Polizei, eine regelmäßige, aktive Anwesenheit des Kontrolleurs beinhalten. Aktive Kontrollen sind ressourcenintensiv, ermöglichen aber eine regelmäßige Überprüfung der Exekutive. In beiden Merkmalen unterscheiden sie sich von passiven Kontrollmechanismen wie Ombudsleuten, Wahlkreisbüros oder Petitionsausschüssen. Diese passiven Kontrollen werden von McCubbins und Schwartz (1984) als „Feuermelderkontrollen“ (fire alarms) bezeichnet, weil sie wie ein Feuermelder von Beobachtern einer Unregelmäßigkeit ausgelöst werden müssen. Feuermelderkontrollen sind weniger kostenintensiv, erlauben aber keine kontinuierliche Beobachtung des Handelns der Exekutive.

Unter den genannten Kontrollressourcen können die parlamentarischen Ausschüsse als das differenzierteste und einflussreichste Instrument angesehen werden. Eine besondere Bedeutung der Ausschüsse ergibt sich zudem aus der gleichzeitigen Ausführung von Kontroll- und legislativen Aufgaben. Durch die Wahrnehmung legislativer Aufgaben entsteht das für effektive Kontrolle notwendige Wissen über den genauen Aufgabenbestand der

Agenten. Ausschüsse sind also ein ideales Instrument regelmäßiger parlamentarischer Kontrolle, weil sie die Funktion der Aufgabenstellung und der Kontrolle normalerweise gleichzeitig wahrnehmen (Mattson/Strøm 1995; Campbell/Davidson 1998; Lösche 2000). Aus diesen Gründen liegt das spezielle Augenmerk unserer empirischen Untersuchung auf den Ausschüssen.

Wir schließen die konzeptuelle Diskussion ab, indem wir im Folgenden Erwartungen bezüglich der zu untersuchenden empirischen Zusammenhänge formulieren. Dabei greifen wir auf die oben gestellten Fragen 2 und 3 zurück. Die Frage 2 bezieht sich auf die Konsistenz der Ressourcenausstattung der Parlamente. Zur Beantwortung dieser Frage tragen wir Informationen über die Ressourcenstruktur zusammen, die die Voraussetzungen für die Beantwortung der Frage 3 darstellen, die sich mit dem Zusammenhang zwischen parlamentarischer Ressourcenstruktur insgesamt und dem Regierungstyp befasst.

1. Für die drei Dimensionen Differenziertheit der Kontrollstrukturen, personelle und formale Ressourcenausstattung erwarten wir jeweils einen positiven Zusammenhang. Diese Erwartung beruht auf der Annahme, dass Parlamente, die sich eine reiche materielle Ressourcenausstattung verschaffen konnten, auch auf eine Ausgestaltung ihrer formalen Ressourcen und Kontrollstrukturen achten und umgekehrt.
2. Für den Zusammenhang zwischen Regierungstyp und Ressourcenausstattung der Parlamente lautet unsere Hypothese: Je stärker die informelle Macht der Regierung gegenüber dem Parlament, die durch die Verlässlichkeit der parlamentarischen Basis bedingt ist, desto schwächer sind die Ressourcen eines Parlamentes zur Kontrolle der Regierung ausgestaltet. Anders formuliert: Starke Agenten sind in der Lage, die Kontrollressourcen ihrer Prinzipale einzuschränken.

Als starke Regierungen bezeichnen wir Regierungen, die über eine verlässliche parlamentarische Unterstützungsbasis verfügen. Nach den Ergebnissen von Laver und Schofield (1990: 150-155) gilt das vor allem für Einparteienmehrheitsregierungen und minimale Gewinnkoalitionen. Mit der Zahl der Koalitionspartner und der Entfernung der Mehrheitsverhältnisse von einer knappen Mehrheit in beide Richtungen nimmt die Verlässlichkeit der Unterstützung dagegen ab.

Bei der Formulierung der Erwartung eines negativen Zusammenhangs zwischen Regierungsstärke und Kontrollstärke gehen wir von den Ergebnissen Hallerbergs (2000) aus, der die Frage untersucht, ob bestimmte Systeme der Budgetverantwortung regelmäßig zusammen mit bestimmten Qualitäten des Ausschusssystemes auftreten. Er stellt fest, dass eine Konzentration der Budgetverantwortlichkeit etwa beim Finanzminister in der Regel damit einhergeht, dass die Haushaltsausschüsse nur wenig Möglichkeiten haben, Expertise und Informationen für das Parlament bereitzustellen. Im Gegensatz dazu

haben diese Ausschüsse in koalitionsregierten Ländern mit im Koalitionsvertrag vereinbarten Ausgabenrichtlinien überzufällig häufig informationsstarke Ausschüsse.

3 Parlamentsressourcen zur Informationsgewinnung und -verarbeitung

Das Kontrollsystem eines Parlaments wird auf drei Ebenen beschrieben: a) strukturelle Charakteristika des Parlaments (Zahl und Größe der ständigen Ausschüsse, Verteilung der Zuständigkeitsbereiche der Ausschüsse im Vergleich zur Aufgabenverteilung der Ministerien), b) Ressourcenausstattung des Parlaments und seiner Ausschüsse (etwa Personalausstattung und Hilfsdienste) sowie c) Informations- und formale Rechte des Parlaments gegenüber der Regierung (etwa Stellung des Rechnungshofes, Informationsrechte der Ausschüsse, Bearbeitungszeiten für Vorlagen). Die strukturellen Charakteristika geben Auskunft über die Differenziertheit der Arbeitsteilung im Parlament und damit über die Möglichkeiten, das für effektive Kontrolle notwendige Sachwissen in spezialisierten Substrukturen zu entwickeln und vorzuhalten. Die Ressourcenausstattung dient als Indikator für das Aufgabenvolumen, das ein Parlament bewältigen kann. Sie gestattet einen Vergleich der materiellen Kontrollmöglichkeiten. Die formalen Rechte der Kammer und ihrer Gliederungen werden zu Aussagen über die Umsetzungschancen der strukturell und ressourcenseitig vorhandenen Kontrollmöglichkeiten herangezogen.

Bei den hier vorgestellten Daten handelt es sich – soweit nicht anders angegeben – um Durchschnittswerte aus dem Zeitraum 1970 bis 1999. Sie beruhen auf einer Befragung der Parlamentspräsidenten aller OECD-Staaten im Jahre 1999,⁵ auf Angaben der Interparliamentary Union (IPU 1976, 1986) sowie der OECD (OECD 1992).

3.1 Arbeitsteilige Strukturen im Parlament

Aufgrund der Komplexität gesellschaftlicher Prozesse in den modernen Demokratien können politische Steuerungsleistungen nur dann erfolgreich erbracht werden, wenn sie auf

5 Im Juli 1999 wurden von Bernhard Weßels, Achim Kielhorn und Kai-Uwe Schnapp vom Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) Fragebögen zu „Parlamentsstrukturen und Parlamentsressourcen“ an die Präsidenten der nationalen Parlamente (Unterhäuser) aller EU-Mitgliedsstaaten, Australiens, Japans, Kanadas, Neuseelands, Norwegens, der Schweiz und der USA verschickt. In dem Fragebogen wurde um Angaben zur Ressourcenausstattung der Parlamente für den Zeitraum von 1970 bis 1999 gebeten. Die Parlamentspräsidien Frankreichs, Italiens, Japans, Kanadas, Großbritanniens und der USA reagierten nicht auf den Fragebogen. Fehlende Informationen wurden aus IPU 1976 und IPU 1986 sowie den Webseiten der entsprechenden Parlamente gewonnen. Der Fragebogen kann im Internet unter www.politik.uni-halle.de/schnapp/forschung heruntergeladen werden.

spezialisiertem Fachwissen beruhen. Solches Fachwissen kann nur in arbeitsteilig organisierten Strukturen entwickelt und stabilisiert werden. Die Struktureigenschaften moderner Gesellschaften machen also eine arbeitsteilige Organisation der Parlamente notwendig. Der folgende Abschnitt ist der vergleichenden Beschreibung dieser arbeitsteiligen Strukturen gewidmet.

Tabelle 1: Durchschnittliche Zahl der Ausschüsse und ihrer Mitglieder (1970 – 1999, alphabetisch nach Ländern)

Land	Anzahl der Ausschüsse			Durchschnittliche Zahl der Mitglieder pro Ausschuss ^a			Parallelität Ausschüsse zu Ministerien	Anzahl Ministerien ^b	$\frac{N_{\text{Aussch.}}}{N_{\text{Minist.}}}$
	Durchschnitt	min.	max.	Durchschnitt	min.	max.			
Australien	6	4	9	12	10	15	seit 1987	17	-11
Belgien	10	10	10	22	(n. a.)	(n. a.)	nein	19	-9
Dänemark	23	12	24	17	17	21	ja	21	+2
Deutschland	21	17	25	28	13	42	ja	17	+4
Finnland	12	12	13	17	(n. a.)	21	seit 1992	17	-5
Frankreich	6	6	6	97	73	145	nein	26	-20
Griechenland	10	6	14	40	19	55	ja	23	-13
Großbritannien ^c	10	14	16	12	11	17	nein	22	-12
Irland ^d	6	6	6	19	11	20	nein	16	-10
Italien ^e	16	nur ein Zeitpunkt		43	25	48	ja	27	-11
Japan ^e	18	nur ein Zeitpunkt		(n. a.)	20	50	ja	22	-4
Kanada	20	nur ein Zeitpunkt		(n. a.)	(n. a.)	(n. a.)	ja	41 ^f	-21
Luxemburg ^e	22	nur ein Zeitpunkt		11	11	13	ja	k. A.	k. A.
Neuseeland	13	12	13	8	5	12	bis 1983	20	-7
Niederlande	28	16	35	22	9	25	seit 1989	14	+14 ^g
Norwegen	12	12	12	14	10	20	ja	18	-6
Österreich	24	18	28	21	11	33	ja	16	+8
Portugal	12	12	12	24	21	35	nein	16	-4
Schweden	16	16	17	17	15	(n. a.)	ja	21	-5
Schweiz	12	12	12	23	9	29	nein	7	+5
Spanien ^h	19	18	19	41	8	54	ja	18	+1
USA ⁱ	20	nur ein Zeitpunkt		43	9	74	ja	17	+7
Durchschnitt	16			25					

a Alle Angaben auf ganze Zahlen gerundet.

b Quelle: eigene Erhebung als Anzahl der Minister aus Keesings Archive 1980-1997.

c Berücksichtigt wurden nur *Select Committees*.

d Ausschussgröße nur für 1997 bis 1999.

e Nur Werte für 1999 vorhanden.

f Nur 90er Jahre.

g Nach der Ausschussreform in den Niederlanden (1989) waren es 16 Ausschüsse und 14 Ministerien.

h Nur Werte für 1999 und 2000 vorhanden; Werte zu Mitgliederzahlen nur für 2000 vorhanden.

i Nur Ausschüsse des *House of Representatives*. Ausschussanzahl gilt nur für 1999.

Zwei Größenindikatoren – die Zahl und die Größe der ständigen Ausschüsse (Tabelle 1) – sollen zunächst einen Überblick über die strukturelle Binnendifferenzierung eines Parlaments bieten.

Bei der Untersuchung der Zahl der Ausschüsse unterstellen wir, dass erst eine ausreichend hohe Differenzierung des Ausschusssystem eine effiziente Arbeit in den Ausschüssen ermöglicht. Dieser Unterstellung liegt die weitere Annahme zugrunde, dass erst ab einem bestimmten Maß der Differenzierung ausreichend Möglichkeit zur Spezialisierung bezüglich der Ausschussaufgaben gegeben ist. Natürlich darf das Ausschusssystem auch nicht überdifferenziert sein, damit Spezialisierungsgewinne nicht durch Koordinationsverluste aufgezehrt werden. Normativ kann nicht festgelegt werden, wie viele Ausschüsse ein Parlament haben sollte, damit von einer angemessenen Differenzierung gesprochen werden kann. Deshalb ziehen wir die Anzahl der Ministerien in einem Land als empirischen Anhaltspunkt für die Bewertung der ausreichenden Differenzierung des Ausschusssystem heran. Einen weiteren Bewertungsmaßstab für die Größe des Ausschusssystem liefert der Ländervergleich.

Wie für die Anzahl der Ausschüsse lässt sich auch für die Zahl ihrer Mitglieder kaum normativ eine ideale Größe festlegen. Döring (1995: 31-32) verweist darauf, dass Ausschüsse nicht „zu groß“ sein dürfen, um ihre Arbeitsfähigkeit nicht zu verlieren (auch Strøm 1997: 58). Anlass zur Bildung von kleineren Arbeitsgruppen, also den Ausschüssen, gab schließlich neben der notwendigen Spezialisierung die Größe des Gesamtparlaments, die eine effiziente Diskussion verhinderte. Weder Döring noch Strøm machen jedoch konkrete Angaben darüber, wie groß „zu groß“ sei. Benda (1997: 22) bezeichnet in einer Untersuchung über Verteidigungsausschüsse in 30 Ländern eine Ausschussgröße von 13 bis 25 Mitgliedern als effizient. Betrachtet man die Bildung von Unterausschüssen als ein Mittel, um große Ausschüsse wiederum auf eine arbeitsfähige Mitgliederzahl zu reduzieren, dann findet man auch in der Größe der Unterausschüsse empirische Anhaltspunkte für eine „Sollgröße“. So haben die Unterausschüsse im deutschen Bundestag in der Regel nicht weniger als zehn Mitglieder, während die durchschnittliche Größe der 92 Unterausschüsse im US-amerikanischen *House of Representatives* im Jahr 2002 bei rund 18 Mitgliedern liegt und die Geschäftsordnung des schwedischen *Riksdag* eine Ausschussgröße von mindestens 15 Mitgliedern (Geschäftsordnung des *Riksdag*, Art. 4.3) fordert. Schließlich ist auf ein Argument von Beymes zu verweisen, der feststellt, dass ein Ausschuss zumindest so groß sein muss, dass jede Partei im Parlament mindestens einen Sitz in diesem Ausschuss einnehmen kann (1999: 233)⁶. Aus den genannten Informationen kann

6 Bei den Überlegungen zur Ausschussgröße spielt auch eine Rolle, ob diese mit einer geraden oder ungeraden Zahl von Mitgliedern besetzt werden. Da es uns in diesem Papier um Arbeitskapazitäten der Ausschüsse, nicht jedoch um deren Entscheidungsfähigkeit geht, verzichten wir jedoch auf eine ausführliche Diskussion dieses Problems.

man ableiten, dass sowohl sehr große Ausschüsse wie auch sehr kleine Ausschüsse nicht als sinnvoll angesehen werden.

Als weiteres Merkmal des Ausschusssystemes prüfen wir, ob nach der Selbstauskunft der Parlamente die Zuständigkeitsbereiche von Ausschüssen und Ministerien kongruent (parallel) oder inkongruent zugeschnitten sind. Die Übereinstimmung der Zuständigkeitsbereiche von Ministerien und Ausschüssen kann die Kontrollfähigkeit der Ausschüsse gegenüber der Bürokratie erhöhen, weil Gleichheit der Zuständigkeitsbereiche eine gründlichere Kenntnis von Regelungsmaterie und Strukturen eines Ministeriums ermöglicht (Mackintosh 1971: 56). So heißt es in einem Handbuch des australischen *House of Representatives*, dass die Einrichtung des Systems ständiger Ausschüsse im Jahr 1987 Folgendes zum Ziel hatte: „[to give] the House the capacity to monitor or to shadow the work of all federal government departments“ (Department of the House of Representatives 2001: 607).

Differenziertheit des Ausschusssystemes

Zunächst ist festzuhalten, dass in fast allen Untersuchungsländern Ausschusssysteme existieren. Ausnahmen bilden lediglich Australien und Großbritannien. In Australien bestanden zwar im gesamten Untersuchungszeitraum einzelne ständige Ausschüsse. Erst 1987 etablierte das *House of Representatives* jedoch ein umfassendes Ausschusssystem („comprehensive committee system“, Department of the House of Representatives 2001: 607) – zunächst mit insgesamt acht, ab 1996 mit neun ständigen Ausschüssen. In Großbritannien wurde erst nach 1979 ein System ständiger Ausschüsse etabliert. Im *House of Commons* existierten und existieren zwar so genannte *Standing Committees*, die in Widerspruch zu ihrem Namen ad hoc zusammengestellt werden. Diese Ausschüsse erfüllen aber ausschließlich eine Rolle im Gesetzgebungsprozess. Ständige Gremien sind dagegen die im Jahre 1979 erstmals eingerichteten *Select Committees*. Diese haben keine gesetzgeberischen Kompetenzen, sondern sind nur für die Kontrolle des Regierungshandelns zuständig (Committee Office of the House of Commons 1998). Nach dem oben genannten Kriterium der Effektivität der Erfüllung von legislativer und Kontrollfunktion in einem Gremium begründet diese Aufgabentrennung Zweifel an der Kontrolleffektivität des britischen Ausschusssystemes im Verhältnis zu den Ausschusssystemen anderer Länder.

Obwohl alle Untersuchungsländer über Ausschusssysteme verfügen, gibt es erhebliche Unterschiede in Bezug auf die Binnendifferenzierung dieser Systeme. Das Feld wird von den beiden Extremfällen Niederlande und Australien abgesteckt. Die Niederlande verfüg-

ten in den 70er Jahren über durchschnittlich 28 Ausschüsse, während es in Australien im gleichen Jahrzehnt nur vier waren. Frankreich⁷, Irland, Australien, Griechenland und Belgien verfügen über sechs bis zehn Ausschüsse. Großbritannien hat zwar im Mittel auch nur eine geringe Anzahl an Ausschüssen, diese ist jedoch auf die Nichtexistenz von ständigen Ausschüssen in den 70er Jahren zurückzuführen. Überdurchschnittlich viele Ausschüsse finden wir in Deutschland, Luxemburg, Dänemark und Österreich mit jeweils über 20 Ausschüssen. Die Niederlande gehören nur bis in die 80er Jahre zu dieser Ländergruppe. In den 90er Jahren sinkt hier die Anzahl der Ausschüsse als Ergebnis der Reform des Ausschusssystem auf etwa 15 Ausschüsse ab.

Leitet man aus den empirisch ermittelten Ausschusszahlen einen Maßstab für die Sollgröße des Ausschusssystem ab, so können zwischen 12 und 18 Ausschüsse als „angemessene“ Differenzierung gelten. Das entspricht der minimalen und maximalen Größe im mittleren Drittel der Rangfolge der Ausschusssystemgrößen der untersuchten Länder. Stark überdifferenziert sind nach diesem Kriterium die Ausschusssysteme der Niederlande (bis 1989) und Österreichs mit 24 und mehr Ausschüssen. Auch in Dänemark und Luxemburg finden wir stark überdurchschnittliche Ausschusszahlen. Spanien, Kanada, die USA und Deutschland weisen ebenfalls überdurchschnittlich differenzierte Ausschusssysteme auf. Am anderen Ende des Spektrums befinden sich Belgien, Griechenland, Australien und Irland sowie Frankreich und Großbritannien. Für diese Länder muss nach dem empirisch etablierten Größenkriterium von einem unterdifferenzierten Ausschusssystem gesprochen werden. Dies wird anscheinend auch von einem Teil der betroffenen Parlamente so wahrgenommen. Darauf verweist die Bildung von Quasiausschüssen (*délégations*) in der französischen Nationalversammlung, mit der die oben genannte Verfassungsvorschrift umgangen und eine weitere Differenzierung des Ausschusssystem ermöglicht wird (Ameller 1994: 52). Die *délégations* sind zum Teil sehr langlebig. So wurde die *Délégation pour l'Union Européenne* erstmalig im Jahr 1958 eingerichtet und ist seitdem de facto ein ständiger Europaausschuss. Die Aufgabe dieses Ausschusses formuliert die *Assemblée Nationale* explizit als Kontrollaufgabe: „cette mission générale d'information se double d'un rôle de **contrôle, en amont**, de la législation communautaire⁸“ (Assemblée Nationale 2000, Hervorhebung im Original). Wir lesen diese Entwicklung als eine Antwort der französischen Nationalversammlung auf eine verfassungsmäßig vorgeschriebene Struktur des Ausschusssystem, die eine effiziente Arbeit nicht in ausreichendem Maße ermöglicht.

7 Die Verfassung der französischen V. Republik schreibt in Artikel 43 die Einrichtung von sechs parlamentarischen Ausschüssen vor. Eine Veränderung der Ausschussanzahl bedarf folglich einer Verfassungsänderung, ist also mit einer hohen Hürde belegt.

8 „... diese allgemeine Informationsaufgabe wird ergänzt durch eine vorgelagerte Kontrolle der gemeinschaftlichen Gesetzgebung“ (Übersetzung PH).

Ausschussgröße

Neben der Anzahl der Ausschüsse und der Parallelität der Zuständigkeitsbereiche ist auch die Ausschussgröße wichtig für die Einschätzung ihrer Leistungsfähigkeit. In Frankreich sitzen in jedem Ausschuss der *Assemblée Nationale* 97 Mitglieder. Damit ist jeder einzelne Ausschuss der *Assemblée Nationale* größer, als das gesamte Parlament Neuseelands bis zur Parlaments- und Wahlrechtsreform im Jahre 1996 war. In den Ausschüssen Australiens und Irlands, beide Länder haben wie die fünfte französische Republik je sechs ständige Ausschüsse eingerichtet, sitzen dagegen weit weniger Mitglieder als in den Parlamentsausschüssen der Fünften Republik (Australien: 21, Irland: 19), da die Parlamente Australiens und Irlands mit jeweils etwa 150 Abgeordneten (vgl. Tabelle 3) wesentlich kleiner sind als die *Assemblée Nationale*. In der Rangfolge der Ausschussgröße folgen nach Frankreich die USA, Italien, Spanien und Griechenland mit jeweils rund 40 Ausschussmitgliedern.

Den oben angestellten Überlegungen über den Zusammenhang von Ausschussgröße und Arbeitsfähigkeit folgend kann für diese Länder von einer verminderten Arbeitsfähigkeit bzw. Effizienz der Ausschüsse aufgrund einer zu großen Mitgliederzahl ausgegangen werden. Allerdings muss etwa für die USA beachtet werden, dass ein großer Teil der Ausschussarbeit dort in den Unterausschüssen erledigt wird. Diese wiederum entsprechen, darauf wurde oben verwiesen, der hier diskutierten Idealgröße von Ausschüssen.

Bei dem größten Teil der untersuchten Länder bewegt sich die Ausschussgröße innerhalb der von Benda (1997) bestimmten effizienten Größe von 13 bis 25 Mitgliedern. Berücksichtigt man, dass in den meisten Ländern eine Mitgliedschaft in mehreren Ausschüssen möglich ist und damit formell der Ausschussgröße keine Grenzen gesetzt sind, dann kann man diese Zahlen als Bestätigung für Bendas Aussage interpretieren. In Neuseeland wird diese effiziente Ausschussgröße mit durchschnittlich acht Ausschussmitgliedern deutlich unterschritten. Luxemburg mit durchschnittlich elf sowie Australien und Großbritannien mit durchschnittlich zwölf Ausschussmitgliedern bewegen sich am unteren Rand des Benda'schen Korridors.

Parallelität der Geschäftsbereiche von Ausschüssen und Ministerien

Die Geschäftsverteilung der Ausschüsse verläuft in 15 der 22 Untersuchungsländer parallel zur Geschäftsverteilung der Ministerien. Sofern es seit 1970 Änderungen gegeben hat, ging die Entwicklung mit einer einzigen Ausnahme (Neuseeland) in Richtung der Herstellung der Parallelität (Finnland, Niederlande) beziehungsweise der Etablierung eines Systems

ständiger Ausschüsse mit paralleler Aufgabenverteilung (Australien). Offenbar hat sich die parallele Organisation von Ministerien und Ausschüssen als effektiv erwiesen.

Der Vergleich der Anzahl der Ausschüsse mit der Parallelität der Zuständigkeitsbereiche von Ausschüssen und Ministerien macht deutlich, dass mit einer Ausnahme in allen Ländern mit einer überdurchschnittlichen Anzahl an Ausschüssen diese auch parallel zur Aufgabenstruktur der Ministerien angelegt sind. Die Ausnahme stellten die Niederlande vor der Verminderung der Anzahl der Ausschüsse von 28 auf 16 im Jahre 1989 dar. Gleichzeitig mit der Senkung der Ausschusszahl wurde allerdings auch dort zu einem System der parallelen Aufgabenverteilung gewechselt. Bei der Mehrheit der unterdurchschnittlich ausgestatteten Länder ist Parallelität dagegen nicht gegeben. Ein Zusammenhang zwischen Parallelität und Anzahl der Ausschüsse zeigt sich auch in der Tatsache, dass in Australien und Finnland im Beobachtungszeitraum ein Wechsel von einem nichtparallelen zu einem parallelen Aufgabenverteilungssystem erfolgt, während die Anzahl der Ausschüsse dieser beiden Länder im Zeitverlauf zunimmt. Dagegen sinkt die Zahl der Ausschüsse in Neuseeland, das von einem parallelen zu einem nichtparallelen System wechselt, geringfügig.

Der zweite oben diskutierte „Maßstab“ für die angemessene Differenzierung des Ausschusssystem, die Ähnlichkeit der Anzahl von Ausschüssen und Ministerien, ergibt für die meisten Länder kein schlüssiges Bild. Anzahl der Ausschüsse und Anzahl der Ministerien weichen in der Regel stark voneinander ab. Dies ist vor allem dort erstaunlich, wo von den Parlamenten selbst angegeben wurde, dass eine Parallelität der Zuständigkeitsbereiche von Ausschüssen und Ministerien vorliege.

Geringe Abweichungen bei bestehender Parallelität, wie etwa in Deutschland, lassen sich mit bestimmten parlamentspezifischen Funktionen, wie sie etwa vom Petitions- oder Wahlprüfungsausschuss wahrgenommen werden, erklären. Diese Funktionen erfordern keine eigenen Strukturen innerhalb der Exekutive. Darüber hinaus gibt es Fachausschüsse im Bundestag, die aufgrund der föderalen Kompetenzverteilung kein institutionelles Pendant in der Ministerialstruktur haben. Dies trifft für den Tourismus- und für den Sportausschuss zu. Solche Einzelfallerklärungen verweisen darauf, dass die Anzahl der Ministerien selbst bei gegebener Zuständigkeitsparallelität zwischen Ausschüssen und Ministerien bestenfalls einen groben Richtwert für die „Sollzahl“ der Ausschüsse geben kann.

Ein relevanter Zusammenhang zwischen Parallelität und Differenz in der Anzahl von Ausschüssen und Ministerien zeigt sich allerdings darin, dass bei Nichtvorhandensein der Parallelität in der Regel deutlich weniger Ausschüsse als Ministerien existieren. Von dieser Regel weichen lediglich die Schweiz und die Niederlande ab. In der Schweiz kann dies mit der durch die Verfassung festgelegten Zahl der Bundesräte, die gleichzeitig die Ministerien führen, erklärt werden. Dadurch ist die Zahl der Ministerien auf sieben beschränkt. In den Niederlanden war es das bereits beschriebene stark überdifferenzierte Ausschusssystem,

das ein Abweichen von der Parallelität „nach oben“ bewirkte. Die fehlende Übereinstimmung erklärt sich hier also aus einer Über-, nicht einer Unterdifferenziertheit des Ausschusssystemes.

Spezialisierung der einzelnen Abgeordneten

Neben der Differenziertheit des Ausschusssystemes als Ganzem ist auch die Spezialisierung des einzelnen Abgeordneten ein wichtiges Element effektiver parlamentarischer Kontrolle. Wir gehen davon aus, dass die Spezialisierung der Parlamentarier auf ein bestimmtes Politikfeld am ehesten dann erfolgen kann, wenn der einzelne Abgeordnete nur in einer kleinen Zahl inhaltlich möglichst nahe beieinander liegender Ausschüsse mitarbeitet. Letzteres kann auf der Basis der vorliegenden Informationen nicht systematisch untersucht werden. Für den Bundestag konnten wir auf der Grundlage eigener Erhebungen⁹ feststellen, dass Abgeordnete, die mehreren Ausschüssen angehören, in der Regel in inhaltlich benachbarten Ausschüssen sitzen oder sich in unterschiedlichen Ausschüssen mit dem gleichen Thema (etwa Finanzen) befassen (siehe auch Münzing/Pilz 1998: 583).

Die durchschnittliche Anzahl der von einem Abgeordneten betreuten Ausschüsse berechnen wir auf der Grundlage der Angaben zur Anzahl und Größe der Ausschüsse und zur Größe der Parlamente. Mit dieser Berechnungsbasis wird die tatsächliche Ausschussbelastung der Abgeordneten leicht unterschätzt, weil Parlamentarier, die Mitglieder der Exekutive sind, keine Ausschussmitgliedschaften wahrnehmen. Gleiches gilt in der Regel für die Fraktionsführungen, wie die Beispiele Deutscher Bundestag und schwedischer *Riksdag* zeigen. Lediglich kleine Fraktionen müssen auch die Fraktionsführung in die Ausschussarbeit einbeziehen, weil sie anders die Vielzahl der Ausschüsse nicht angemessen besetzen können. Da die Unterschätzung der Ausschussbelastung der Abgeordneten für alle untersuchten Parlamente zutrifft, wird die Vergleichbarkeit der Ergebnisse durch diesen Fehler nicht in Frage gestellt. Die durchschnittliche rechnerische Ausschussbelastung der Abgeordneten ist in Tabelle 2 wiedergegeben.

In Australien und Irland, den Ländern mit wenigen und kleinen Ausschüssen, arbeitet rechnerisch nicht jeder Parlamentarier in einem Ausschuss mit. Gleiches gilt für Großbritannien, wo nur jedes fünfte Mitglied des *House of Commons* auch einen Sitz in einem *Select Committee* inne hat. Für die Interpretation dieser Zahlen sind jedoch folgende Ergänzungen zu beachten. In Großbritannien wurden nur die oben (S. 14) beschriebenen *Select Committees*, nicht jedoch die *Standing Committees* für die Zählung berücksichtigt.

⁹ Auswertung der Mitgliederlisten der Ausschüsse des 14. Deutschen Bundestages, wie sie im März 2002 auf den Internetseiten des Bundestages (www.bundestag.de) verzeichnet waren.

Außerdem gehört rund ein Sechstel der Parlamentsmitglieder der Regierung an, kommt für Ausschussarbeit also gar nicht in Frage. Der Anteil der tatsächlich mit Ausschussarbeit befassten Parlamentarier ist demzufolge höher als hier rechnerisch ermittelt. In Irland und Australien betreuen die Abgeordneten neben Ausschüssen im Unterhaus auch gemeinsame Ausschüsse aus Unter- und Oberhaus, so genannte *Joint Committees*. So existieren in Irland zwar nur sechs Ausschüsse des Unterhauses, jedoch 14 *Joint Committees* mit Mitgliedern aus *Dáil* und *Seanad*. In den *Joint Committees* haben durchschnittlich rund 14 Mitglieder des Unterhauses einen Sitz. Im australischen *House of Representatives* gab es neben den zuletzt gezählten neun *Standing Committees* des Unterhauses seit 1998 immer mindestens elf gemeinsame Ausschüsse mit Vertretern aus Ober- und Unterhaus. In allen hier genannten Fällen unterschätzen die in Tabelle 2 angegebenen Zahlen die tatsächliche Ausschussbelastung der einzelnen Parlamentsmitglieder also deutlich.

Tabelle 2: Durchschnittliche rechnerische Ausschussbelastung von Abgeordneten (1970 – 1999, alphabetisch nach Ländern)

Land	Mittlere Ausschussanzahl	Mittlere Anzahl Ausschussmitglieder	Gesamtzahl Ausschusspositionen (Spalte 1 * Spalte 2)	Mittlere Anzahl Parlamentarier	Rechnerische Ausschussbelastung (Spalte 3/Spalte 4)
Australien	6,1	11,7	71,1	136,2	0,5
Belgien	10,0	22,0	220,0	204,3	1,1
Dänemark	22,8	17,0	387,0	175,1	2,2
Deutschland	20,8	28,2	587,3	548,0	1,1
Finnland	12,3	17,0	208,5	200,0	1,0
Frankreich	6,0	97,0	582,0	514,6	1,1
Griechenland	9,7	40,0	387,7	300,0	1,3
Großbritannien	10,3	12,0	124,0	643,0	0,2
Irland	6,0	19,0	114,0	158,1	0,7
Italien	16,0	43,0	688,0	630,0	1,1
Japan	18,0	n. a.	n. a.	505,1	n. a.
Kanada	20,0	n. a.	n. a.	282,0	n. a.
Luxemburg	22,0	11,0	242,0	59,7	4,1
Neuseeland	12,8	7,8	99,8	94,6	1,1
Niederlande	28,0	21,8	612,1	150,0	4,1
Norwegen	12,0	14,0	168,0	157,9	1,1
Österreich	23,5	21,0	493,6	181,9	2,7
Portugal	12,0	24,2	290,5	254,1	1,1
Schweden	16,2	17,0	275,4	346,3	0,8
Schweiz	12,0	23,5	282,4	200,0	1,4
Spanien	18,5	41,0	758,5	420,0	2,2
USA	20,0	43,0	860,0	435,0	2,0
Durchschnitt	15,2	26,6	372,6	299,8	1,5

Die Parlamentarier der übrigen Untersuchungsländer betreuen von einem Ausschuss (Norwegen, Finnland) bis zu knapp drei Ausschüsse (Dänemark). In diesen Fällen kann die oben diskutierte Norm der „kleinen Zahl“ zu betreuender Ausschüsse als wirksam angesehen werden. Eine Bestätigung findet diese Norm in Bestimmungen der Geschäftsordnungen (GOs) einzelner Parlamente, die die maximale Zahl von Ausschüssen pro Abgeordnetem auf einen (Frankreich, Italien, Norwegen) oder zwei (Portugal, Schweiz) festlegen. In Finnland räumt die Geschäftsordnung den Abgeordneten das Recht ein, die Mitgliedschaft in mehr als zwei Ausschüssen zu verweigern.¹⁰ Starke Abweichungen von der empirischen „Norm“ finden wir lediglich in Luxemburg und den Niederlanden. In beiden Ländern liegt die durchschnittliche Belastung bei rund vier Ausschüssen pro Parlamentarier. Im Fall Luxemburgs ist dies durch das Zusammentreffen einer durchschnittlichen Differenzierung des Ausschusssystem mit der geringen Größe der *Chambre des Députés* bedingt. Angesichts der nur 60 Mitglieder starken Kammer kann eine hohe Belastung der Parlamentarier mit unterschiedlichen Ausschussaufgaben kaum vermieden werden. Auch die Minister müssen in Luxemburg in der Regel mehrere Ressorts betreuen (Schroen 1997: 386). In den Niederlanden waren bis 1989 die einzelnen Ausschüsse zwar knapp unterdurchschnittlich groß (22 Mitglieder bei einer länderdurchschnittlichen Ausschussgröße von 25, siehe *Tabelle 1*). Die hohe Ausschusszahl führte dennoch dazu, dass der einzelne Abgeordnete in 4,6 Ausschüssen saß, eine vergleichsweise große Zahl. Eine deutliche Verringerung der objektiv messbaren Belastung der niederländischen Parlamentarier mit Ausschussarbeit lässt sich seit 1989 feststellen. Statt durchschnittlich 4,6 Ausschüsse betreut ein niederländischer Abgeordneter seitdem 2,6 Ausschüsse. Damit rücken die Niederlande in das obere Mittelfeld der Ausschussbelastung einzelner Parlamentarier.

Zusammenfassend kann für fast alle Länder eine effiziente Nutzung des Spezialisierungspotenzials der Abgeordneten konstatiert werden. Die mittlere Belastung der Mitglieder der meisten Parlamente liegt bei einer Mitarbeit in ein bis zwei Ausschüssen. Damit kann davon ausgegangen werden, dass die Parlamentarier die Möglichkeit der vertieften Einarbeitung in bestimmte Fachgebiete haben und eine effektive, expertisebasierte Kontrolle der Exekutive durch die Abgeordneten möglich ist. Ausnahmen von der Regel adäquater Abgeordnetenspezialisierung bilden zum einen Irland, Australien und Großbritannien. In diesen Ländern wird das Spezialisierungspotenzial der Abgeordneten zumindest durch das Ausschusssystem der Unterhäuser nicht ausgeschöpft, da hier weniger als ein Ausschuss pro Abgeordnetem betreut wird. Selbst wenn man für den Fall Großbritanniens die oben gemachte Einschränkung in der Berechnungsbasis (weit überdurchschnittlich

10 Vergleiche für Finnland GO der *Eduskunta* Art. 9; für Frankreich GO der *Assemblée Nationale* Art. 38 (1); für Italien GO der *Camera dei Deputati* Art. 19 (3); für Norwegen GO des *Storting* Art. 10; für Portugal GO der *Assembleia da República* Art. 31 (3), Soll-Bestimmung; für die Schweiz GO des Nationalrats Art. 18 (3).

große Zahl von Regierungsmitgliedern) berücksichtigt, muss man diese Feststellung nicht revidieren. Den entgegengesetzten Pol stellt Luxemburg dar, das wegen der geringen Größe seines Parlaments das Spezialisierungspotenzial seiner Abgeordneten mit großer Wahrscheinlichkeit überfordert.

Zusammenfassung

Betrachtet man alle präsentierten Merkmale zur Beschreibung der Ausschusssysteme (vgl. dazu die Spalte „Index Kontrollstrukturen“ in Tabelle 7), so kann man feststellen, dass unter dem Aspekt der Struktur des Ausschusssystemes die besten Kontrollmöglichkeiten des parlamentarischen Prinzipals gegenüber dem gouvernementalen Agenten in Dänemark, Deutschland, Österreich, Spanien, Portugal, der Schweiz und den USA zu finden sind. Am anderen Ende des Spektrums befinden sich Australien, Frankreich, Irland, Großbritannien, Kanada und Luxemburg. Insbesondere die Ausschusssysteme Frankreichs (wegen der sehr geringen Differenziertheit) und Großbritanniens (wegen des Auseinanderfallens von gesetzgeberischer und kontrollierender Tätigkeit in verschiedene Ausschüsse und der sehr geringen Nutzung des Spezialisierungspotenzials der Abgeordneten) erscheinen als wenig taugliche Instrumente effektiver Kontrolle der Regierung durch das Parlament.

3.2 Ressourcenausstattung des Parlaments

Die wichtigste Ressource eines Parlaments in Bezug auf seine Möglichkeiten zur Informationsbeschaffung und -verarbeitung ist die Größe der parlamentarischen Versammlung selbst sowie die Ausstattung des Hauses mit Personal für die Abgeordneten und Ausschüsse. Darüber hinaus zählen zu den Parlamentsressourcen die Ausstattung mit Hilfsdiensten (Bibliotheken) und wissenschaftlichen Diensten (z. B. wissenschaftlicher Dienst des Bundestages, Büro für Technikfolgenabschätzung – TAB). Im Folgenden wenden wir uns zunächst der Personalausstattung der Parlamente zu, um danach eine knappe Beschreibung der Bibliotheken und wissenschaftlichen Dienste zu leisten.

Anzahl der Abgeordneten

Je mehr Personen in einem Parlament oder seinen Ausschüssen tätig sind, desto eher ist dieses Parlament in der Lage, von der Regierung kommende Vorlagen zu prüfen, gegebenenfalls zu überarbeiten und zu ergänzen sowie die Implementation der verabschiedeten Regelungen zu überwachen. Die unmittelbare Arbeitskraftressource des Parlaments sind die Abgeordneten selbst. Ihre Zahl steht in einem engen Verhältnis zur Bevölkerungsgröße des jeweiligen Landes (Dahl/Tufte 1973: 82).¹¹ Dementsprechend finden wir die größten Parlamente in den bevölkerungsstärksten Untersuchungsländern. So haben die Unterhäuser in Großbritannien und Italien im Durchschnitt der Jahre 1970 bis 1998 mehr als 600 Abgeordnete, die Parlamente der Bundesrepublik Deutschland, Frankreichs und Japans mehr als 500 Abgeordnete und das *House of Representatives* in den USA etwas unter 500 Mitglieder. Kleine Parlamente sind dagegen erwartungsgemäß etwa in den Niederlanden, Australien, Neuseeland und Luxemburg zu finden. In diesen Ländern haben die Parlamente durchschnittlich 150 oder weniger Mitglieder. Im Vergleich zu den Kammern der großen Länder liegen hier deutlich geringere Arbeitskraftressourcen vor.

Größe des Mitarbeiterstabs der Parlamente

Die weiteren personellen Ressourcen des Parlaments fassen wir als unterstützende Ressourcen auf. Wir gehen davon aus, dass eine größere personelle Unterstützung und ein differenzierterer Unterstützungsapparat die Fähigkeit des Parlaments erhöhen, aktiv kontrollierend tätig zu werden (vgl. etwa Malbin 1980: 239-241). Zur Erfassung der allgemeinen personellen Unterstützung ist in Tabelle 3 die Gesamtzahl der Parlamentsmitarbeiter wiedergegeben. In diese Angabe sind alle Funktionsgruppen eingeschlossen, also auch technische Mitarbeiter und Sicherheitsdienste.

Wie die Größe des Parlaments steht auch die Größe des Parlamentsapparates in einem engen proportionalen Verhältnis zur Bevölkerungsgröße der Länder. Dabei wird insbesondere an den großen Ländern wie den USA und Japan deutlich, dass der Größe der Parla-

11 Unter Verwendung der Quadratwurzel der Bevölkerungsgröße als erklärender Variable kann ein linearer Zusammenhang zwischen Parlaments- und Bevölkerungsgröße festgestellt werden. Diese transformierte Bevölkerungsgröße erklärt 75% der Varianz der Parlamentsgröße.

Die USA wurden als Ausreißer in dieser Analyse nicht berücksichtigt. Der US-Kongress ist wesentlich kleiner, als er der statistischen Analyse nach sein müsste. Um der Bevölkerungsgröße zu entsprechen, müsste der US-Kongress mehrere tausend Mitglieder haben. Mit dieser Größe wäre er jedoch nicht arbeitsfähig. Das Problem der Vereinbarkeit von benötigten Ressourcen und Arbeitsfähigkeit wird in der amerikanischen Legislative durch die Existenz eines großen und differenzierten Parlamentsapparats gelöst (siehe unten).

Tabelle 3: Durchschnittliche Anzahl der Parlamentarier und Parlamentsmitarbeiter (1970 – 1999, alphabetisch nach Ländern)

	(1) Anzahl der Parlamentarier	(2) Parlaments- mitarbeiter gesamt	(3) Persönliche Mitarbeiter je Parlamentarier	(4) Ausschuss- mitarbeiter gesamt	(5) Mitarbeiter je Ausschuss
Australien	137	1300	3	24	3,9
Belgien	204	695	1 (von Fraktion)	13	1,3
Dänemark	175	333	geschätzt: 1/2 (mtl. 1402 ECU ^a)	23	1,0
Deutschland	548	2363	3	104	5,0
Finnland	200	530	0 ^b	50	4,1
Frankreich	515	1220	2	120	20,0
Griechenland	300	802	1 (4)	30	3,1
Großbritannien	643	1000	3	3	0,3
Irland	158	204	1	12	2,0
Italien	630	1900	max. 2	32	2,0
Japan	505	4066	(n. a.)	(n. a.) ^c	(n. a.)
Kanada	282	(n. a.)	(n. a.)	(n. a.)	(n. a.)
Luxemburg	60	(n. a.)	geschätzt: 2/3 (mtl. 2134 ECU ^a)	(n. a.)	(n. a.)
Neuseeland	95	562	0,8	31	2,4
Niederlande	150	337	(n. a.)	38	1,4
Norwegen	158	263	0,5	20	1,7
Österreich	182	267	geschätzt: 2/3 (mtl. 2163 ECU ^a)	31	1,3
Portugal	254	300	n. a. (von Fraktion)	19	1,6
Schweden	346	195	1/2 (von Fraktion)	119	7,3
Schweiz	200	83	0	22	1,8
Spanien	420	(n. a.)	n. a. von Fraktion)	21	1,1
USA	535 ^d	23862 ^d	(n. a.)	1026 ^e (n. a.)	51,3 ^e (n. a.)
Durchschnitt	311	2120	-		3
Median	254	562	-		(n. a.)

Quellen: Spalte 1: eigene Berechnungen nach Mackie/Rose (1991); Spalte 2: OECD 1992 und Parlamentsbefragung (siehe Fußnote 5); Spalte 3: Europäisches Parlament (1997) und Parlamentsbefragung; Spalte 4 und 5: Parlamentsbefragung.

a Diese Geldsumme steht dem einzelnen Parlamentarier/der einzelnen Parlamentarierin monatlich zur Finanzierung von Unterstützungspersonal zur Verfügung. Angaben Stand November 1996 nach Europäisches Parlament (1997). Wechselkurs am 29. November 1996: 1,94 DM für einen ECU.

b Seit 1999 verfügen die finnischen Abgeordneten nach den Ergebnissen unserer Umfrage (siehe Fußnote 5) über jeweils einen Mitarbeiter.

c Die Ausschüsse im japanischen Parlament verfügen vor allem über mit Analysetätigkeiten befasste Mitarbeiter, die unter der Verfügung des Büroleiters stehen (http://www.shugiin.go.jp/itdp_main.nsf/html/statics/guide/committe.htm).

d Unter Einschluss des Senats.

e Nur *House of Representatives* und nur für den Zeitraum 1997-2002.

mentsbürokratie weniger enge organisationsbedingte Grenzen gesetzt sind als der Größe der parlamentarischen Versammlung. Dies bestätigt eindrucksvoll die Zahl von fast 24000 Personen im Apparat des Kongresses der Vereinigten Staaten. An nächster Stelle in der Rangfolge der Personalstärke folgt Japan, das mit rund 4100 Mitarbeitern über Personalressourcen von knapp dem Doppelten des Durchschnitts aller Länder verfügt (2100 Mitarbeiter). Weiter folgen die Bundesrepublik Deutschland, Italien, Australien, Frankreich und Großbritannien mit zwischen 2333 und 1000 Parlamentsmitarbeitern. In diesen Ländern bewegt sich die Mitarbeiterzahl etwa zwischen dem Doppelten und dem Fünffachen der Zahl der Parlamentarier, so dass von einer guten Unterstützung der Abgeordneten und entsprechend entwickelten Möglichkeiten der parlamentarischen Kontrolle ausgegangen werden kann. Am unteren Ende der Personalausstattungsskala stehen die Schweiz und Schweden. In beiden Ländern sind nach den uns vorliegenden Informationen weniger Unterstützungskräfte bei den Parlamenten tätig als Abgeordnete. Hier, aber auch in Ländern wie Irland, Norwegen und Österreich erscheint das Potenzial der Parlamente zur regelmäßigen Kontrolle der Exekutive (Polizeipatrouillen) unter dem Aspekt der personellen Ressourcen als vergleichsweise gering.

Die globalen Mitarbeiterzahlen sind jedoch nur bedingt aussagekräftig für die inhaltliche Unterstützung der Parlamentarier. Deshalb werden im Folgenden die Anzahl der persönlichen Mitarbeiter je Abgeordnetem sowie die Anzahl der Ausschussmitglieder insgesamt und je Ausschuss ausgewiesen (Spalten 3 und 4 in Tabelle 3). Am Sitz des Parlaments unterstützen persönliche Mitarbeiter die Abgeordneten bei organisatorischen Aufgaben und durch inhaltliche Zuarbeit (Kretschmer 1997), Gleiches gilt für die Mitarbeiter der Parlamentsausschüsse (Münzing/Pilz 1998: 584). Persönliche Mitarbeiter können darüber hinaus eingesetzt werden, um in einem Wahlkreisbüro den Kontakt zu den Bürgern sicherzustellen.

Je mehr Mitarbeiter den Abgeordneten oder Ausschüssen zur Verfügung stehen, desto größer wird die Informationsverarbeitungskapazität des Parlaments insgesamt. Und mit der Informationsverarbeitungskapazität wachsen die Möglichkeiten eines Parlaments, als Prinzipal die Aktivitäten des Agenten zu kontrollieren. Die Mitarbeiter am Sitz des Parlamentes unterstützen dabei vorrangig die Gesetzgebungsarbeit und die regelmäßige direkte Kontrolle der Arbeit der Exekutive. Die Mitarbeiter in den Wahlkreisbüros dagegen können als funktionale Äquivalente von Ombudsstellen aufgefasst werden, sind also eher Feuermelder als Polizeipatrouillen.

Gut mit Mitarbeitern ausgestattet sind die einzelnen Abgeordneten in Australien, Frankreich, Deutschland und Großbritannien, wo sie über mehr als zwei persönliche Mitarbeiter verfügen. Auch italienische Parlamentarier dürfen bis zu zwei persönliche Mitarbeiter einstellen. Eidgenössische Abgeordnete dagegen verfügen über keinerlei individuelle

Unterstützungsstrukturen. Das wiegt deshalb besonders schwer, weil die schweizerischen Abgeordneten selbst keine Berufsparlamentarier sind, sondern die Parlamentsarbeit ehrenamtlich leisten (Linder 1997: 451-452). Die direktdemokratischen Elemente der schweizerischen Verfassung erlauben zwar eine starke Kontrolle des Gesetzgebungsprozesses durch die Bevölkerung, die Kontrolle der Exekutive in der Implementationsphase hat jedoch nur eine schmale strukturelle Basis. In Finnland herrschte bis 1999 – in diesem Jahr wurde jedem Abgeordneten ein Mitarbeiter zur Seite gestellt – eine ähnliche Situation wie in der Schweiz vor: Einige wenige Abgeordnete konnten auf persönliche Mitarbeiter zurückgreifen, die aber als ehrenamtlicher Helfer tätig waren (Europäisches Parlament 1997). Ebenfalls nur gering mit Personal ausgestattet sind die Parlamentsmitglieder in Norwegen, Neuseeland und Irland. Aufgrund der kleinen Mitarbeiterzahl pro Person (zwischen einer halben und einer ganzen Kraft) kann davon ausgegangen werden, dass hier fast ausschließlich Organisationsaufgaben durch das Personal wahrgenommen werden können.

Eine Sonderstellung nimmt der griechische *Vouli* ein. In Athen wird nur jeweils ein Mitarbeiter von den Parlamentariern direkt eingestellt. Darüber hinaus werden jedoch pro Abgeordnetem drei Mitarbeiter aus der Staatsverwaltung abgestellt (Europäisches Parlament 1997). Ob diese Regierungsangestellten eher parlaments- oder regierungsloyal sind und somit die Kontrollfunktion des Parlamentes eher unterstützen oder unterlaufen, kann auf der Basis der vorliegenden Informationen nicht eingeschätzt werden. Neben Griechenland gibt es auch in Belgien, Portugal, Spanien und Schweden Besonderheiten. Hier haben die Abgeordneten keine persönlichen Mitarbeiter, ihnen wird jedoch durch die Fraktionen Personal zur Verfügung gestellt. In Belgien und Schweden gibt es etwa einen Mitarbeiter pro Abgeordnetem bzw. für zwei Abgeordnete. Für die anderen beiden Länder liegen Angaben über den Umfang der Personalressourcen der einzelnen Parlamentsmitglieder leider nicht vor.

Personelle Unterstützung der Ausschüsse

Im Hinblick auf die Zahl der für einzelne Ausschüsse tätigen Mitarbeiter kann das US-amerikanische Repräsentantenhaus als die mit Abstand bestausgestattete der hier untersuchten Legislativen bezeichnet werden. Für jeden seiner Ausschüsse sind im Durchschnitt 51 Mitarbeiter tätig. An zweiter Stelle folgt die französische *Assemblée Nationale* mit immerhin 20 Mitarbeitern pro Parlamentsausschuss. Von den Parlamenten, zu denen uns die entsprechenden Informationen vorliegen, erreicht nur noch Schweden mit rund sieben Mitarbeitern eine ähnlich hohe Personalausstattung der Ausschüsse. Im Deutschen Bundestag sind für jeden der 20 Ausschüsse im Mittel fünf Personen tätig. Auch die Parlamente

Finnlands und Australiens haben mit jeweils rund vier Mitarbeitern je Ausschuss noch eine überdurchschnittliche Ressourcenausstattung. Für den Deutschen Bundestag ist zu beachten, dass ein Teil des Ausschusspersonals so genannte „Leihbeamte“ aus der Ministerialverwaltung des Bundes sind (Kretschmer 1997). Diese bringen zwar zusätzliche Expertise in die Ausschussarbeit ein, jedoch bleibt hier wie bei den persönlichen Mitarbeitern der griechischen Parlamentarier die Frage offen, ob sie die Kontrollfunktion des Parlamentes gegenüber der Exekutive eher unterstützen oder unterlaufen.¹²

Besonders gering ist die Personalausstattung der Ausschüsse in Belgien, den Niederlanden, Dänemark, Österreich, Spanien und Großbritannien. In diesen Ländern hat jeder Ausschuss etwa einen Mitarbeiter, in Großbritannien nicht einmal einen halben. Für Irland ist festzuhalten, dass die Parlamentsausschüsse zwar über jeweils zwei Mitarbeiter verfügen, wegen ihrer geringen Zahl jedoch sehr weite Themenfelder abdecken müssen. Für alle letztgenannten Parlamente kann deshalb gesagt werden, dass ihnen keine nennenswerten Ressourcen in Form von Ausschusspersonal zur Verfügung stehen. Eine über die Erledigung administrativer Aufgaben hinausgehende Unterstützung, die mehr leistet als etwa das Erstellen von Sitzungsprotokollen oder das fristgerechte Versenden von Einladungen, kann bei so geringen Personalzahlen nicht erwartet werden.

Bibliotheken und wissenschaftliche Dienste

Die Angaben zur Personalausstattung der einzelnen Abgeordneten und der Ausschüsse erfassen jedoch nur einen Teil der Informationsverarbeitungskapazitäten und Kontrollmöglichkeiten eines Parlaments. Fast alle untersuchten Parlamente verfügen neben diesen Ressourcen über Bibliotheken und wissenschaftliche Dienste, die für alle Abgeordneten und Ausschüsse tätig sind. Ressourcenstarke Bibliotheken und eine große Anzahl wissenschaftlicher Mitarbeiter in einem wissenschaftlichen Dienst des Parlaments können Ressourcennachteile, die an anderer Stelle vorhanden sind, mildern oder sogar ausgleichen. Die Bibliotheks- und Analyseressourcen werden im Folgenden anhand der Anzahl der Parlaments- und Bibliotheksmitarbeiter sowie ihres Qualifizierungsniveaus illustriert (Tabelle 4).

Zunächst scheint es große Ähnlichkeiten zwischen der Zahl der Bibliotheksmitarbeiter und der der Mitarbeiter der Parlamente und Ausschüsse zu geben. Das japanische und das

12 Von einzelnen „Leihbeamten“ der US-Ministerialbürokratie an die Ausschüsse des Kongresses berichtet auch Malbin (1980: 106). Ihre Anzahl scheint jedoch im Verhältnis zur Größe des gesamten Ausschusspersonals gering zu sein, so dass eine maßgebliche Einflussnahme der Regierung auf die Ausschussarbeit auf diesem Wege nicht zu erwarten ist.

amerikanische Parlament sind im Bibliotheksbereich äußerst gut ausgestattet. In beiden Ländern handelt es sich bei den Parlamentsbibliotheken aber nicht nur um Arbeitsbibliotheken eines Parlaments, sondern um wissenschaftliche Bibliotheken nationalen Ranges mit einem entsprechenden technischen und wissenschaftlichen Apparat, der um spezielle Funktionen für die Unterstützung der parlamentarischen Arbeit ergänzt wurde. Auch in Kanada, Australien und Großbritannien gibt es Bibliotheken mit einer umfangreichen Personalausstattung. Insbesondere für Großbritannien fällt dabei ein starker Kontrast zum Umfang der personellen Unterstützung der Ausschüsse auf. Offensichtlich besteht in Westminster eine alternative Beratungsstruktur in Form der Bibliothek, die es dem Parlament trotz eines schwach unterstützten Ausschusssystemes ermöglicht, über „hausgemachte“ Expertise zu verfügen. Großbritannien und mehr noch Kanada, Australien und Schweden verfügen in Relation zur Bevölkerungszahl über außergewöhnlich ressourcenreiche Parlamentsbibliotheken. Das kommt in den Mitarbeiterzahlen und mehr noch in den Budgets und der Größe der Sammlungen dieser Bibliotheken zum Ausdruck (Tabelle 4). So verfügt die schwedische Parlamentsbibliothek über das vierfache Budget ihres französischen Pendant, über die doppelte Menge an laufend gehaltenen Periodika und über die anderthalbfache Sammlungsgröße.

Der Anteil der Bibliotheksmitarbeiter mit Analyse- und Rechercheaufgaben schwankt stark zwischen den Ländern (Tabelle 4). In absoluten Zahlen ist der Anteil in denjenigen Ländern größer, die insgesamt über größere Bibliotheken verfügen. Bei einer Betrachtung des Anteils der mit Analyseaufgaben betrauten Personen an der Gesamtpersonalstärke der Bibliotheken zeigt sich jedoch, dass in kleineren Bibliotheken häufig ein deutlich größerer Anteil an Analysten tätig ist als in den größeren. Dieser Eindruck wird durch die Gesamtgröße des wissenschaftlichen Personals der kleineren Parlamente bestätigt. Gerade die Parlamente der kleineren Länder, die häufig über geringe Ressourcen für individuelle Abgeordnete verfügen, unterhalten oft einen in Relation zum Gesamtpersonalumfang großen wissenschaftlichen Apparat.¹³ Auf die geringe Gesamtgröße der Unterstützungsstrukturen wird offenbar mit der Zentralisierung bestimmter Aufgaben reagiert, um auf diese Weise eine höhere Konzentration und Schlagkraft der begrenzten Expertiseressourcen zu gewinnen. Diese Zentralisierung von Expertise wird in einzelnen Ländern an unterschiedlichen Stellen vorgenommen. Dänemark und Irland etwa verfügen über kein wissenschaftliches Personal außerhalb der Bibliothek, haben dafür aber innerhalb der Bibliothek einen hohen Anteil an Analysepersonal (bei sehr geringem Gesamtunterstützungsniveau). Umgekehrt verfügen die Niederlande und die Schweiz, deren Bibliotheken wenig Personal

¹³ Das wissenschaftliche Bibliothekspersonal geht in die Zählung des hier ausgewiesenen gesamten wissenschaftlichen Personals der Parlamente ein.

haben, jeweils über einen wissenschaftlichen Dienst mit mehr als 50 Mitarbeitern, gleichen hier also fehlende Ressourcen aus.

Tabelle 4: Wissenschaftliches Personal, Zahl und Beschäftigungsprofil der Mitarbeiter in Parlamentsbibliotheken (Erhebungszeitraum 90er Jahre, alphabetisch nach Ländern)

Land	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
	Mitarbeiter der Parlamentsbibliothek				wissenschaftliches Personal im Parlament		Ausstattung der Bibliotheken		
	Gesamt	Analysefunktion?	wissenschaftlich	wissenschaftlich als % von Gesamt	Anzahl	als % von Total	Budget (Beschaffungen), in Mio. US\$	Anzahl Medien	Anzahl Periodika
Australien	218	ja	53	24 %	110	8 %	0,8	0,1	9000
Belgien	46	ja	32 ^a	70 %	k.A.	k.A.	k.A.	0,6	800
Dänemark	16	ja	3	19 %	0	0 %	0,16	0,23	3000
Deutschland	90	ja	15	17 %	109	5 %	1,2	1,0	3500
Finnland	58	k.A.	7	12 %	20	4 %	0,5	0,6	4500
Frankreich	23	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	0,25	0,5	920
Griechenland	91	k.A.	0 ^b	0 %	50	6 %	0,7	1,0	320
Großbritannien	188	ja	37	19 %	70	7 %	1,8	0,6	1500
Irland	10	ja	4 ^a	40 %	4	0,1 %	0,12	0,1	120
Italien	86	ja	33	38 %			0,9	0,9	2000
Japan	851	ja	150	18 %	k.A.	k.A.	10,0	6,9	157000
Kanada	246	ja	65	26 %	k.A.	k.A.	0,7	0,4	6500
Luxemburg	3	ja ^c	0 ^b	0 %	k.A.	k.A.	0,03	0,01	55
Neuseeland	60	ja	3	5 %	3	0 %	0,2	0,5	3500
Niederlande	8	nein	0 ^b	0 %	53	16 %	0,3	0,1	700
Norwegen	12	ja	3 ^a	25 %	k.A.	k.A.	0,3	0,2	630
Österreich	13	nein	0	39 %	34	13 %	0,09	0,27	580
Portugal	17	nein	11 ^a	65 %	100	33 %	0,03	0,1	2000
Schweden	39	ja	30 ^a	77 %	156	80 %	1,0	0,7	2000
Schweiz	16	nein	7	44 %	52	63 %	0,09	0,04	650
Spanien	72	ja	4	6 %	k.A.	k.A.	0,65	0,25	1200
USA	767	ja	444	58 %	k.A.	k.A.	13,3	110,0	75000

Quelle: Deutscher Bundestag 2001 und IPU 1986; Spalte 6: Parlamentsbefragung (siehe Fußnote 5).

a Angabe zur Anzahl des wissenschaftlichen Personals: IPU (1986), da die Bundestagsdatenbank keine entsprechenden Informationen enthielt. Informationsübernahme aus IPU 1986 erfolgte nur, wenn Gesamtgröße der Bibliothekspersonals in IPU 1986 und Bundestagsdatenbank ähnlich war.

b Wenn die Bundestagsdatenbank für Analyse die Angabe "nein" enthielt und keine Angaben zu Analysepersonal gemacht wurden, so wurde dies nicht als „k. A.“ sondern als „0“ in die Tabelle eingetragen.

c Dem Datenblatt war nicht zu entnehmen, durch welches Personal diese Aufgaben wahrgenommen werden.

Bezogen auf die Frage nach dem Kontrollpotenzial der Parlamente kann Zweierlei festgehalten werden. Die großen Parlamente, die auch über personalstarke Bibliotheken verfügen, nutzen diese Bibliotheken in starkem Maße als zusätzliche Expertisequelle. In

Ländern, in denen die Unterstützungsstrukturen für Parlamentarier und Ausschüsse schwächer entwickelt sind, haben die Bibliotheken häufig das Potenzial diese Ressourcenschwäche partiell auszugleichen. Sie verfügen über einen hohen Anteil an qualifiziertem Personal, das als wissenschaftliche Unterstützungsstruktur genutzt werden kann. Bibliotheken nehmen also häufig wichtige Funktionen im Rahmen der parlamentarischen Kontrolle des Regierungshandelns wahr.

Zusammenfassung

Die von uns untersuchten Parlamente sind gemessen an ihrer Ressourcenbasis in unterschiedlichem Maße in der Lage, gesetzgeberische und Implementationstätigkeiten der Exekutive zu kontrollieren. Sehr gute Möglichkeiten existieren etwa in den USA, Japan und der BRD (vgl. auch Tabelle 7), wo große Parlamente einen umfangreichen Stab an persönlichen und Ausschussmitarbeitern sowie leistungsstarke Bibliotheken und wissenschaftliche Dienste haben. Weniger günstig ist die Situation dagegen in Großbritannien und Frankreich, wo entweder die Ausschüsse nur wenig unterstützt werden oder die wissenschaftlichen Hilfsdienste schwach entwickelt sind. Im Hinblick auf die kleineren Untersuchungsländer kann festgestellt werden, dass diese das Unterstützungspersonal häufig an einer Stelle konzentrieren und es nicht wie die größeren Parlamente auf viele unterschiedliche Strukturelemente verteilen. Im Sinne der Herstellung einer funktionstüchtigen Ressourcenstruktur erscheint diese Konzentration bei eher geringen Gesamtressourcen als sinnvoll. Bei Extremfällen wie Luxemburg und mit Einschränkungen der Schweiz muss allerdings bezweifelt werden, ob die Parlamente überhaupt in der Lage sind, eine effektive Regierungskontrolle zu gewährleisten. Auch in Irland, den Niederlanden, Norwegen, Österreich und Portugal ist die Ressourcenbasis der Parlamente relativ dünn, so dass aus dieser Sicht die Fähigkeit zu angemessener Kontrolle in Frage steht.

3.3. Parlamentarische Informationsrechte und parlamentsexterne Informationsquellen

Im Zusammenhang mit den strukturellen Merkmalen und den personellen Ressourcen spielen für die Kontrollfähigkeit des Parlamentes auch formale Rechte bei der Informationsbeschaffung eine wichtige Rolle. Nur ein Prinzipal, der das Recht hat, Informationen über die Aufgabendurchführung eines Agenten zu erlangen, kann diesen auch effektiv kontrollieren. In diesem Abschnitt untersuchen wir deshalb zum einen, welche Fragerechte

und Auskunftsansprüche Parlament und Ausschüsse gegenüber der Regierung haben und welche Zeit dem Parlament eingeräumt wird, Informationen, insbesondere Gesetzesvorlagen der Regierung zu bearbeiten. Darüber hinaus wird die Rolle von Rechnungskontroll-einrichtungen sowie Ombudsstellen als Informationsquellen betrachtet.

Informationsrechte

Der Index Informationsrechte¹⁴ in Tabelle 5 beschreibt die Rechte der Ausschüsse zur Informationseinholung bei Regierung, Bürokratie und externen Sachverständigen.¹⁵ Er besteht aus drei Komponenten: a) den Informationsrechten¹⁶, b) den Berichts- und Rechenschaftspflichten der Exekutive¹⁷ und schließlich c) der Möglichkeit der Regierung, die Ausschussarbeit über den Ausschussvorsitz zu steuern¹⁸. Die Besetzungsregeln für den Ausschussvorsitz wurden in diesen Indikator aufgenommen, weil die Effektivität der Nutzung der Informationsmöglichkeiten unter anderem durch die Tagesordnung der Ausschusstätigkeit beeinflusst wird. Diese wiederum steht unter dem vorrangigen Zugriff des Ausschussvorsitzenden. Werden die Ausschussvorsitze mehrheitlich oder ausschließlich auf Angehörige der Regierungsfraktionen verteilt, schränkt dies folglich die Kontrollmöglichkeiten des Parlamentes gegenüber der Exekutive ein.

Die mit Abstand stärkste Position haben die Ausschüsse im US-amerikanischen Kongress mit einem Indexwert von 6,0. Alle Komponenten des Indexes, also sowohl die reinen Informationsrechte und die Rechenschaftspflicht wie auch die Besetzung der Ausschussvorsitze, fallen so aus, dass die Stellung der Ausschüsse und damit des gesamten Parlaments gegenüber der Exekutive gestärkt wird. Ausgeprägte Informationsrechte haben auch die Ausschüsse in Griechenland mit einem Indexwert von 4,8, in Spanien (4,5), Australien (4,2), Kanada (4,2) und Großbritannien (4,2). Schwache Informationsrechte hat das Parlament dagegen vor allem in Portugal und Frankreich (beide 1,8). Etwas besser gestellt, aber immer noch am unteren Ende des Spektrums bezüglich ihrer Informationsrechte sind die Parlamente Irlands mit einem Indexwert von 2,4 und Belgiens mit einem Wert von 2,7.

14 Der Index wurde in Anlehnung an Mattson und Strøm 1995 gebildet. Alle Informationen basieren auf IPU 1986.

15 Ausführlich zur Rolle der Fragerechte Schwarzmeier 1997.

16 Komponenten des Teilindexes „Informationsrechte“: Recht der Ausschüsse, Regierungsdokumente einzufordern; Recht der Ausschüsse, einen Minister vorzuladen; Auskunftspflicht von Regierungsmitgliedern vor Ausschüssen; Recht der Ausschüsse, Zeugen/Experten vorzuladen.

17 Komponenten des Teilindexes „Rechenschaftspflicht“: Existenz einer individuellen oder kollektiven Rechenschaftspflicht der Minister gegenüber dem Parlament; Existenz einer direkten Verantwortlichkeit der Verwaltung gegenüber dem Parlament.

18 Einzelindikator: Verteilung des Ausschussvorsitzes zwischen Regierung und Opposition.

Tabelle 5: Informationsrechte des Parlaments und Haushaltbearbeitungszeiten von Parlament und Exekutive (1970-1997, alphabetisch nach Ländern)

Land	Informationsrechte der Ausschüsse ^a	Zeitvorteil der Exekutive ^b	Budgetierungszeit ^c	
			Exekutive	Parlament
Australien	4,2	6,0	6	1
Belgien	2,7	1,8	7	4
Dänemark	3,0	1,6	8	5
Deutschland	3,6	1,6	8	5
Finnland	3,0	2,0	4	2
Frankreich	1,8	3,0	9	3
Griechenland	4,8	2,5	5	2
Großbritannien	4,2	10,0	10	1
Irland	2,4	2,0	4	2
Italien	3,6	1,8	7	4
Japan	3,6	2,3	7	3
Kanada	4,2	6,0	12	2
Neuseeland	3,6	12,0	12	1
Niederlande	3,6	2,3	9	4
Norwegen	3,0	3,0	9	3
Österreich	3,6	1,7	5	3
Portugal	1,8	1,0	3	3
Schweden	3,0	1,8	11	6
Schweiz	3,9	3,0	9	3
Spanien	4,5	2,3	7	3
USA	6,0	0,8	7	9
0. Mittelwert	2,5	2,3	7,6	3,3

N = 21

a Minimaler Indexwert = 0, maximaler Indexwert = 6. Der Maximalwert steht für maximale Informationsrechte des Parlamentes. Details der Indexkonstruktion siehe Text.

b Faktor des Zeitvorteils der Exekutive vor der Legislative im Budgetierungsprozess. Ein Faktor kleiner 1 zeigt an, dass das Parlament mehr Zeit zur Beschäftigung mit dem Haushalt hat als die Exekutive.

c Zeit in Monaten, die Exekutive und Parlament zur Vorbereitung, Diskussion und Verabschiedung des Staatshaushaltes zur Verfügung stehen. Quellen: OECD 1987, 1995; Hagen/Harden 1994.

Informationen zu Bearbeitungszeiten der Parlamente für Gesetzesvorlagen liegen nicht in einer Form vor, die das Gesetzgebungsverfahren allgemein beschreibt. Es sind jedoch vergleichende Angaben darüber verfügbar, in welcher Zeit das Parlament üblicherweise ein spezifisches Gesetz, nämlich die Haushaltvorlage der Regierung, verabschieden muss. Da es sich hierbei um ein Gesetz von höchster Bedeutung für die parlamentarische Kontrolle und gleichzeitig um ein Gesetz von hoher Komplexität handelt, verwenden wir die Budgetierungszeit als Stellvertretermaß für die Bearbeitungszeit des Parlamentes. Die Bearbeitungszeit, die Exekutive und Parlament für Vorbereitung und Diskussion des Haushaltplanes haben, ist in der Spalte „Budgetierungszeit“ in Monaten angegeben.

Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass die Exekutive zur Ausarbeitung des Haushaltplanes mehr Zeit benötigt als das Parlament zu seiner Kontrolle.

Die Spalte „Zeitvorteil der Exekutive“ gibt an, um welchen Faktor die Exekutive mehr Zeit als das Parlament hat, sich mit dem Budgetentwurf zu befassen. Die Unterschiede bei diesem Indikator sind beträchtlich. An einem Ende des Spektrums stehen Neuseeland und Großbritannien. In Neuseeland stehen der Exekutive zwölf Monate, dem Parlament dagegen nur knapp ein Monat zur Bearbeitung des Haushaltentwurfes zur Verfügung. Ähnlich sind die Verhältnisse in Großbritannien mit einem zehnfachen Zeitvorteil der Exekutive. Auch die nächsten Plätze werden von ehemaligen britischen Kolonien eingenommen. In Kanada wie in Australien hat die Exekutive einen sechsfachen Zeitvorteil. Das andere Ende des Spektrums wird von den USA markiert, wo die Exekutive im Unterschied zu allen anderen Ländern sogar einen leichten Zeitnachteil gegenüber dem Parlament hat. Der Kongress hat zur Diskussion des Budgets neun, die Exekutive nur sieben Monate Zeit. Im Durchschnitt aller Untersuchungsländer verfügt die Exekutive für die Vorbereitung des Haushaltplanes über mehr als doppelt soviel Zeit wie das Parlament zur Beratung der Vorlage. Alle nicht genannten Länder befinden sich bezüglich des Zeitvorteils der Exekutive relativ nah an diesem Mittelwert. Die Budgetierungszeit, die wir als allgemeinen Indikator für die Beratungszeiten der Parlamente im Vergleich zu den Exekutiven verwenden, zeigt also zwei klar unterscheidbare Gruppen. In Ländern mit britischer Tradition hat die Exekutive einen vielfachen Zeitvorteil bei der Bearbeitung von Gesetzesvorlagen. In allen anderen Ländern verfügt sie über einen geringeren Zeitvorteil von etwa dem Zwei- in einigen Fällen auch dem Dreifachen der Beratungszeit des Parlaments. Das einzige Land, in dem das Parlament mehr Zeit zur Bearbeitung von Gesetzesvorschlägen hat als die Exekutive, sind die USA.

Geht man davon aus, dass das Erstellen des Haushaltplanes mehr Zeit in Anspruch nimmt als seine Kontrolle, dann muss ein begrenzter Zeitvorteil der Exekutive als sachangemessen angesehen werden. Wie groß ein „angemessener Zeitvorteil“ ist, kann wiederum nicht normativ bestimmt werden. Nimmt man auch hier die Empirie als Maßstab, dann erscheint ein etwa doppeltes Zeitvolumen für den Budgetierungsprozess der Exekutive als angemessen. Exekutive Zeitvorteile mit einem Faktor von 6 und mehr müssen aber selbst im Lichte dieses Arguments als zu hoch bezeichnet werden. Für Großbritannien, Australien, Kanada und Neuseeland gehen wir deshalb von einem erheblichen Informationsdefizit der Parlamente gegenüber ihren Agenten aus.

Rechnungskontrolle

Eine wichtige Kontrollunterstützungsressource außerhalb des Parlaments können die Einrichtungen zur Rechnungskontrolle (Rechnungshof, *cours de compte*, *comptroller general*, *audit office*) sein, wenn diese ein hohes Maß an Unabhängigkeit von der Exekutive aufweisen. Unabhängigkeit von der Exekutive betrachten wir dann als gegeben, wenn die Exekutive keinen oder nur geringen Einfluss auf die Besetzung und Amtsenthebung der obersten Rechnungsprüfer hat, wenn keine Berichtspflicht des Rechnungshofes gegenüber der Exekutive besteht und wenn die Unabhängigkeit des Rechnungshofes verfassungsmäßig fixiert ist.

Wirksame Kontrollmittel in den Händen des Parlamentes sind die Rechnungshöfe in Belgien, Dänemark, Großbritannien, Irland, Italien, Neuseeland, Norwegen, Österreich, Spanien und den USA (vgl. Tabelle 6), wo die institutionelle Gestalt dieser Behörden auf eine starke Unabhängigkeit von der Exekutive hinweist. In vielen Ländern ist der Einfluss von Parlament und Exekutive auf die Auditstellen ausgewogen (Bundesrepublik Deutschland, Finnland, Griechenland, Japan, Kanada, Niederlande, Portugal, Schweden, Schweiz). Hier kann von einer partiellen Nutzbarkeit als Instrument parlamentarischer Kontrolle ausgegangen werden. In Australien und Frankreich schließlich bestimmen die Verfassungen, dass die Rechnungshöfe in ihrer Tätigkeit von der Exekutive kontrolliert werden. Sie können hier also nicht als Hilfsinstrument unabhängiger Kontrolle des Regierungsagenten durch den parlamentarischen Prinzipal gewertet werden.

Ombudsstellen

Eine Quelle für kontrollrelevante Informationen ganz anderer Art sind Ombudsstellen. Sie dienen als Anlaufpunkt für Bürger, die unzufrieden mit Leistungen der Exekutive sind und liefern dadurch dem Parlament Informationen darüber, wo es in den Regierungsprozess eingreifen bzw. das Regierungshandeln genauer untersuchen muss. Ombudsstellen können als fast idealtypische Feuermelder bezeichnet werden. Sie liefern Informationen über mögliche Abweichungen des Agenten vom Auftrag des Prinzipals, wenn diese Abweichungen tatsächlich negativ aufgefallen sind oder negative Folgen hervorgerufen haben.

Tabelle 6 weist aus, dass 14 der 21 untersuchten Parlamente, also weit mehr als die Hälfte, über eine Ombudsstelle verfügen. Lediglich Belgien, die Bundesrepublik Deutschland, Italien, Kanada, die Schweiz und die USA verfügen nicht über diese Art von Anlaufpunkten für die Bürger. Für den Deutschen Bundestag kann man jedoch davon ausgehen, dass der Petitionsausschuss als funktionales Äquivalent eine Ombudsfunktion wahrnimmt.

In der Mehrzahl der untersuchten Länder machen sich die Parlamente also auch direkt die politikbetroffene Bürgerschaft als kontrollunterstützendes Informationsmittel zu Nutze.

Tabelle 6: Institutionen der Rechnungskontrolle und Ombudsstellen

Land	Rechnungskontrolle ^a	Ombudsstelle
Australien	-1	Ja
Belgien	1	Nein
Dänemark	1	Ja
Deutschland	0,5	Nein
Finnland	=	Ja
Frankreich	-1	Ja
Griechenland	=	Nein
Großbritannien	1	Ja
Irland	1	Ja
Italien	1	Nein
Japan	=	Ja
Kanada	=	Nein
Neuseeland	1	Ja
Niederlande	0,5	Ja
Norwegen	1	Ja
Österreich	1	Ja
Portugal	=	Ja
Schweden ^b	=	Ja
Schweiz	=	Nein
Spanien	1	Ja
USA	1	Nein

Quelle: OECD 1992.

- a 1: Auditstelle ausschließlich/in erster Linie dem Parlament verantwortlich; 0,5: Vorrangstellung des Parlamentes nicht eindeutig; =: Auditstelle gleichermaßen der Exekutive wie dem Parlament verantwortlich; -1: Auditstelle ausschließlich/in erster Linie der Exekutive verantwortlich. Zu den inhaltlichen Komponenten des Indexes siehe Text.
- b Das *National Audit Bureau* ist regierungsdominiert (OECD 1992). Das Parlament benennt jedoch eigene Auditverantwortliche, die die Effektivität des *National Audit Bureau* überwachen. Deshalb wird von einer Gleichberechtigung von Parlament und Exekutive bei der Nutzung der Auditstelle ausgegangen, nicht von einer Dominanz der Exekutive.

Zusammenfassung

Betrachtet man alle dargestellten Möglichkeiten der parlamentarischen Prinzipale, kontrollrelevante Informationen über den Exekutivagenten zu erlangen, so kann festgestellt werden, dass der US-amerikanische Kongress sowie die Parlamente Spaniens, Österreichs,

Dänemarks und mit etwas Abstand Großbritanniens, Italiens und der Niederlande über die breitesten Informationsmöglichkeiten und -rechte verfügen (vgl. Tabelle 7). Vergleichsweise beschränkte Informationsmöglichkeiten haben dagegen die Parlamente in Finnland, Belgien, Griechenland, Australien, der Schweiz, Kanada und Frankreich. Dabei tritt neben dem australischen *House of Representatives* wiederum die französische *Assemblée Nationale* als das Parlament heraus, das mit besonders geringen Informationsrechten ausgestattet ist.

4 Analyse

4.1 Zusammenfassung der empirischen Informationen – Index der parlamentarischen Kontrollkapazitäten

Um eine vergleichende Aussage über die Ressourcenausstattung der untersuchten Parlamente treffen zu können, haben wir auf der Basis der Daten aus den Tabellen 1 bis 6 einen Index der parlamentarischen Kontrollkapazität entwickelt, der auf Teilindizes für die Merkmalsbereiche Differenziertheit der Kontrollstrukturen, Personalressourcen sowie Informationsrechte und -quellen (im Folgenden kurz Informationsrechte) beruht (Tabelle 7). In die Teilindizes sind folgende Variablen eingegangen: *Kontrollstruktur*: Anzahl der Ausschüsse, Parallelität der Zuständigkeitsbereiche von Ausschüssen und Ministerien, Differenz Anzahl der Ausschüsse und Anzahl der Ministerien, durchschnittliche Größe der Ausschüsse, Ausschussbelastung der Abgeordneten; *personelle Ressourcen*: Anzahl der Parlamentarier insgesamt, Anzahl der Parlamentsmitarbeiter insgesamt, Anzahl der Ausschussmitarbeiter insgesamt, Anzahl der Mitarbeiter je Ausschuss, Anzahl der Bibliotheksmitarbeiter, Analysefunktion der Bibliotheken, Anzahl der wissenschaftlichen Mitarbeiter, Budget der Bibliothek; *Informationsrechte*: Existenz einer Ombudsstelle, Zuordnung der Auditstelle, Informationsrechte der Ausschüsse/des Parlamentes, Zeitvorteil der Exekutive im Budgetprozess.

Zur Bildung der Teilindizes wurde zunächst für jeden Einzelindikator eine Rangordnung der Ausprägungen gebildet. Aus den Indikatorenrangplätzen wurde als jeweiliger Teilindex der mittlere Rangplatz aller Indexkomponenten errechnet. Der zusammenfassende Index der parlamentarischen Kontrollkapazität wiederum ist das arithmetische Mittel aus den drei Teilindizes. Niedrige Indexwerte weisen dementsprechend auf eine vergleichsweise gute, hohe Indexwerte auf eine vergleichsweise schlechte Ausstattung der Parlamente mit Kontrollressourcen hin.

Tabelle 7: Index Parlamentarische Kontrollkapazität und Teilindizes (aufsteigend)

Land	Index Kontrollstrukturen	Index Personelle Ressourcen	Index Informationsrechte- und quellen	Index <i>Parlamentarische Kontrollkapazität</i>
USA	7,1	2,4	6,4	5,3
Deutschland	5,9	5,3	10,9	7,3
Japan	8,5	3,5	11,5	7,8
Spanien	5,9	11,1	7,0	8,0
Dänemark	3,3	14,2	8,0	8,5
Italien	10,9	6,4	10,3	9,2
Österreich	5,2	16,0	7,1	9,4
Schweden	8,5	8,3	11,5	9,4
Finnland	7,8	9,8	12,1	9,9
GB	13,6	8,4	9,5	10,5
Belgien	8,3	11,6	12,1	10,7
Portugal	6,5	14,3	11,5	10,8
Neuseeland	9,4	12,4	11,1	11,0
Kanada	12,3	6,5	14,4	11,0
Norwegen	8,8	14,3	11,1	11,4
Australien	13,3	8,1	12,9	11,4
Niederlande	8,6	15,4	10,4	11,5
Griechenland	12,5	9,7	12,5	11,6
Schweiz	6,8	15,0	14,3	12,0
Irland	11,3	15,2	10,4	12,3
Frankreich	13,9	7,2	16,1	12,4
Luxemburg	10,3	18,4	-	<i>nicht platziert (14,4)</i>

Bei dieser Aggregationsweise gehen alle Teilindizes gleichberechtigt in den Index der Kontrollkapazität ein. Diese Vorgehensweise kann zum einen damit begründet werden, dass eine angemessene Ausstattung mit Ressourcen aus allen drei untersuchten Bereichen notwendige Voraussetzung für eine funktionierende parlamentarische Kontrolle der Exekutive ist. Theoretische Gründe für eine unterschiedliche Gewichtung der Komponenten oder gar Anhaltspunkte für ein konkretes Gewichtungsverhältnis sind ebenfalls nicht gegeben. In dieser Situation ist die gleichgewichtige Verwendung der Teilindizes die angemessene Lösung.

An der Spitze der Rangordnung stehen die bevölkerungsstärksten Länder, nämlich die USA, Deutschland und Japan gefolgt von Spanien, Dänemark, Italien, Österreich und Schweden als letztem Land des obersten Drittels. Das letzte Drittel der Rangplatzierungen beginnt mit Norwegen, weiterhin gehören dazu Australien, die Niederlande, Griechenland, die Schweiz, Irland und Frankreich. Luxemburg konnte wegen fehlender Informationen zu

den formalen Ressourcen nicht platziert werden. An dieser Reihung fällt zunächst auf, dass die USA als präsidentielles System den Aussagen Strøms (siehe S. 8) entsprechend über die besten Kontrollressourcen verfügen. Weiterhin konstatieren wir, dass die beiden parlamentarischen Demokratien, in denen das Parlament die Exekutive nicht ablösen kann (Norwegen und die Schweiz), in denen also Kontrolle mangels Sanktionspotenzial zum guten Teil ins Leere laufen muss, im letzten Drittel der Ressourcenausstattung liegen. Frankreichs Position könnte man als erwartungsgemäß bezeichnen, allerdings fußt diese Erwartung nicht auf den hier gemachten theoretischen Aussagen, sondern etwa auf Ergebnissen der vergleichenden Verwaltungsforschung (vgl. Schnapp 2001: 243).

4.2 Zusammenhang der Ausstattung mit materiellen und immateriellen Ressourcen

In der Einleitung hatten wir die Annahme formuliert, dass zwischen der Differenziertheit der Kontrollstrukturen, den personellen Ressourcen und den Informationsrechten ein positiver Zusammenhang besteht. Tabelle 8 gibt die Korrelationsmatrix zwischen den drei Dimensionen wieder. Ein nennenswerter Zusammenhang mit rund 56% erklärter Varianz besteht nur zwischen der Kontrollstruktur und den Informationsrechten. Dies bestätigt auch eine Regressionsanalyse, in der jeweils eine der Ressourcendimensionen als abhängige und die anderen als erklärende Variablen fungierten (Tabelle 9). Der Zusammenhang von Kontrollstrukturen und Informationsrechten erwies sich als signifikant (Fehlerwahrscheinlichkeit $< 1\%$), die Varianzaufklärung betrug für die Kontrollstruktur 38% und für die Informationsrechte 32%. Zwischen Personalressourcen und den beiden anderen Größen konnte dagegen kein signifikanter Zusammenhang ermittelt werden. Die Varianzaufklärung betrug hier nur 11%.

4.3 Zusammenhang zwischen Regierungstyp und Ressourcenausstattung

Damit können wir uns der zweiten in der Einleitung formulierten Hypothese, nämlich der Frage nach dem Zusammenhang von Regierungstyp und Ressourcenausstattung zuwenden. Wir hatten oben (S. 10) formuliert, dass wir einen negativen Zusammenhang zwischen der Stärke der Regierungen gegenüber dem Parlament und der Ressourcenausstattung der Parlamente vermuten. Stärke der Regierung gegenüber dem Parlament definierten wir operational als Eindeutigkeit der parlamentarischen Unterstützung einer Regierung.

Tabelle 10 gibt den Anteil von Einparteienmehrheitsregierungen und minimalen Gewinnkoalitionen sowie den gemeinsamen Anteil beider Regierungstypen an der Gesamt-

regierungsdauer für den Zeitraum von 1990 bis 1997 wieder.¹⁹ In der „Spitzengruppe“ fallen zum einen Großbritannien und die ehemaligen britischen Kolonien Australien, Kanada und Neuseeland auf, die über einen sehr großen Anteil von Einparteienmehrheitsregierungen verfügen (zwischen 77% und 100%). Auch Portugal hatte über den gesamten Beobachtungszeitraum eine Einparteienregierung. Die Regierungen Belgiens, Deutschlands, der Niederlande und Österreichs waren über den gesamten Beobachtungszeitraum hinweg minimale Gewinnkoalitionen. Am unteren Ende des Spektrums finden sich mit der Schweiz und Luxemburg zwei Länder, die weder Einparteienmehrheitsregierungen noch minimale Gewinnkoalitionen aufweisen.

Tabelle 8: Korrelationsmatrix der drei Ressourcendimensionen

	Kontrollstruktur	Personalressourcen	Informationsrechte
Kontrollstruktur	1.0000		
Personalressourcen	0.3140	1.0000	
Informationsrechte	0.5560	-0.0949	1.0000

Tabelle 9: Erklärung der Ressourcendimensionen durch jeweils andere Ressourcendimensionen (lineare Regression)

abhängige Variable	R ²	Kontrollstruktur		Personalressourcen		Informationsrechte	
		b	Sig. b	b	Sig. b	b	Sig. b
Kontrollstruktur	0,38	abhängig		- 0,19	> 0,1	0,64	~ 0,01
Personalressourcen	0,11	- 0,53	> 0,1	abhängig		0,19	>> 0,1
Informationsrechte	0,32	0,48	~ 0,01	0,05	>> 0,1	abhängig	

Eine Überprüfung der vermuteten Beziehung zwischen dem Regierungstyp und den Gesamtressourcen der Parlamente mittels einer Regressionsanalyse ergab weder für den zeitlichen Anteil der Einparteienmehrheitsregierungen noch für den gemeinsamen Anteil von Einparteienregierungen und minimalen Gewinnkoalitionen einen signifikanten Zusammenhang (Tabelle 11). Eine Überprüfung der Erklärungskraft des Regierungstyps für die Teilindikatoren ergab lediglich für die Erklärung der Kontrollstrukturen durch den Anteil der Einparteienregierungen einen signifikanten Zusammenhang (Fehlerwahrscheinlichkeit < 5%). Der Regressionskoeffizient (b) weist hier in die erwartete Richtung (je höher der Anteil an Einparteienregierungen desto schlechter der Rangplatz), die erzielte

¹⁹ Wir beschränken uns in der Analyse auf diesen Zeitraum, weil wir nur für die 90er Jahre über eine ausreichende Dichte in den Ressourcenvariablen verfügen. Eine Prüfung des Zusammenhanges für den Zeitraum von 1980-1997 mit den verfügbaren Informationen ergab keine abweichenden Ergebnisse.

Varianzaufklärung beträgt rund 18%. Dieser Effekt geht jedoch maßgeblich darauf zurück, dass Großbritannien und die ehemaligen britischen Kolonien (mit Ausnahme der USA) mehrheitlich von Einparteienregierungen geführt wurden und gleichzeitig schwache Kontrollstrukturen haben. Diese Interpretation wird durch eine Wiederholung der Regressionsanalyse gestützt, bei der für die Länder mit britischer politischer Tradition eine Dummyvariable eingeführt wurde. Bei Berücksichtigung dieser Dummyvariablen im Modell ist der Regressionskoeffizient für die Kontrollstrukturen nicht mehr signifikant. Der – ohnehin geringe – Effekt der Regierungsstärke auf die Kontrollstrukturen kann daher eher als Folge historisch-institutioneller Prägung denn als ein Effekt der Stärke der Regierung angesehen werden.

Tabelle 10: Anteil der Regierungsdauer von Einparteienmehrheitsregierungen und minimalen Gewinnkoalitionen an der Gesamtregierungsdauer (1990-1997)^a (alphabetisch nach Ländern)

Land	Anteil Einparteienmehrheitsregierungen	Anteil Minimaler Gewinnkoalitionen	Summe Spalte 2 und 3
Australien	77,4	22,6	100
Belgien	0	100	100
Dänemark	0	61,7	61,7
Deutschland	0	100	100
Finnland	0	10,2	10,2
Frankreich	29,8	52,2	82
Griechenland	86,8	0	86,8
Großbritannien	100	0	100
Irland	0	91,8	91,8
Italien	0	28,9	28,9
Japan	59,4	9	68,4
Kanada	100	0	100
Luxemburg	0	0	0
Neuseeland	78,5	21,5	100
Niederlande	0	100	100
Norwegen	0	2,7	2,7
Österreich	0	100	100
Portugal	100	0	100
Schweden	48,4	28,1	76,5
Schweiz	0	0	0
Spanien	75	0	75
USA	25,2	0	25,2

a Die Kategorisierung der Regierungen erfolgte in Abwandlung der üblichen einfachen Regel zur Zählung der Mehrheitsverhältnisse auf der Basis der Parlamentssitze. Regierungen wurden auch dann in die Kategorie der Mehrheitsregierungen aufgenommen, wenn sie Minderheitenregierungen waren (Einparteien- oder Koalitionsregierungen), die im Parlament nicht konstant auf die gleichen Partner zur Erreichung parlamentarischer Mehrheiten angewiesen waren. Das ist immer dann der Fall, wenn solche Regierungen sich in der Mitte des ideologischen Spektrums befinden. Zur Darstellung und Begründung dieser Zählregel siehe Schnapp 2001.

Tabelle 11: Regressionsanalyse zur Erklärung der Ressourcenausstattung der Parlamente mit Hilfe des Regierungstyps

Abhängige Variable	Erklärende Variable	R ²	Regressions- koeffizient (b)	Sig. (p)*
Gesamtrang Ressourcenausstattung	Anteil Einparteienmehrheitsregierungen	0,01	0,00	>> 0,1
	Anteil Einparteienmehrheitsregierungen + minimale Gewinnkoalitionen	0,03	0,01	>> 0,1
Index Kontrollstrukturen	Anteil Einparteienmehrheitsregierungen	0,18	0,03	< 0,5
	Anteil Einparteienmehrheitsregierungen + minimale Gewinnkoalitionen	0,05	0,02	>> 0,1
Index Informationsrechte und -quellen	Anteil Einparteienmehrheitsregierungen	0,02	0,01	>> 0,1
	Anteil Einparteienmehrheitsregierungen + minimale Gewinnkoalitionen	0,00	0,00	>> 0,1
Index Personalressourcen	Anteil Einparteienmehrheitsregierungen	0,07	-0,03	>> 0,1
	Anteil Einparteienmehrheitsregierungen + minimale Gewinnkoalitionen	0,00	0,01	>> 0,1

* Einseitiger Signifikanztest.

Die Ergebnisse zeigen, dass der Regierungstyp oder, anders formuliert, die informelle Stärke der Regierung gegenüber dem Parlament so gut wie keinen systematischen Einfluss auf die Ressourcenausstattung der Parlamente hat.

5 Zusammenfassung

Zu Beginn des Beitrages stand die Frage nach einem möglichen Bedeutungsverlust der Parlamente. Mit Blick auf die Anpassungsfähigkeit von Parlamenten an sich verändernde gesellschaftliche Bedingungen wurde die Ansicht vertreten, dass es zwar zu einem Aufgabenwandel, nicht aber zur einem Bedeutungsverlust von Parlamenten gekommen ist. Ein Ergebnis des Aufgabenwandels ist die inzwischen fest etablierte Funktion der Kontrolle der Regierung durch das Parlament. Die mit der parlamentarischen Kontrolle verbundenen Informationsprobleme wurden im zweiten Abschnitt mit Hilfe des Prinzipal-Agent-Ansatzes in einen theoretischen Kontext gebracht, der spezifische Informationsasymmetrien zwischen Auftraggebern und Auftragsnehmern aufgreift. Bei der Diskussion dieses Ansatzes wurde deutlich, dass die vergleichende Parlamentsforschung zu einem Teil der Prinzipal-Agent-Probleme, den so genannten Vorabmöglichkeiten der Kontrolle, bereits empirische Ergebnisse vorlegen konnte. Diese Ergebnisse zeigen, dass die Stellung der

Parlamente gegenüber der Exekutive nicht so schwach ist, wie immer wieder behauptet wird.

Die Möglichkeiten der laufenden oder Nachkontrolle der Regierungstätigkeit dagegen wurden von der empirischen Forschung bislang wenig bearbeitet. Unser Anliegen war es deshalb, in Abschnitt 3 zunächst eine tragfähige vergleichende Deskription der kontrollrelevanten Ressourcen der Parlamente vorzulegen. In Abschnitt 4 wurde geprüft, ob ein Zusammenhang zwischen der Differenziertheit der Kontrollstrukturen sowie der personellen und formalen Ressourcenausstattung existiert und ob der Regierungstyp systematisch die Ressourcenausstattung der Parlamente beeinflusst. Der letztere Zusammenhang wird von uns als wichtige Größe bei der Bestimmung der Eigenständigkeit parlamentarischer Kontrollmöglichkeiten gegenüber der Exekutive angesehen.

In Abschnitt 2 hatten wir die Erwartung formuliert, dass zwischen der Differenziertheit der Kontrollstrukturen, der Personalausstattung und den Informationsrechten und -quellen ein positiver Zusammenhang besteht. In Abschnitt 4.2 konnten wir zwar einen Zusammenhang zwischen Kontrollstrukturen und formalen Ressourcen feststellen, jedoch nicht zwischen den beiden eben genannten Ressourcen und den Personalressourcen der untersuchten Parlamente.

Unsere zweite Hypothese lautete, dass die Ressourcen eines Parlamentes zur Kontrolle der Regierung umso schwächer sind, je stärker die informelle Macht der Regierung gegenüber dem Parlament ist. Bei der Prüfung dieser Hypothese konnten wir keine systematischen Zusammenhänge zwischen der Stärke der Regierung und der Ressourcenausstattung der Parlamente finden. Bezogen auf das Grundanliegen dieses Beitrages ist das die zentrale Feststellung: „Starke Regierungen“ sind nach unseren Ergebnissen allenfalls in einem sehr eingeschränkten Maße in der Lage, Parlamente systematisch in eine nachteilige Ressourcensituation zu versetzen. Die Parlamente verfügen offenbar nicht nur formal, sondern auch de facto über das Recht, ihre Ressourcenausstattung unabhängig von der Regierung zu bestimmen. Damit können sie sich selbst Ressourcen verfügbar machen, mit deren Unterstützung sie ihre Kontrollaufgaben besser wahrnehmen können. Dass seitens der Parlamente regelmäßig Versuche stattfinden, eine größere „Waffengleichheit“ zwischen Parlament und Exekutive herzustellen, beschreibt etwa Götz (1988) für den Deutschen Bundestag. Entwicklungen der Kontrollpotentiale einzelner Parlamente, die wir in Abschnitt 3 darstellten, zeigen, dass sich die Parlamente in einer Reihe von Untersuchungsländern aktiv und erfolgreich um die Verbesserung ihrer Ressourcensituation bemühen. Aus der Entwicklung der Ressourcenausstattung kann zumindest nicht geschlossen werden, dass die Parlamente einen möglichen Bedeutungsverlust einfach hinnehmen. Vielmehr scheinen sie in der Lage zu sein, sich durch Verbesserung ihrer eigenen Ausstattung gegen solche Tendenzen zur Wehr zu setzen.

Mit den vorgelegten Ergebnissen ist allerdings nichts über die Effektivität gesagt, mit der die Parlamente ihre Kontrollressourcen tatsächlich nutzen. Wir konnten zwar offenlegen, dass in der Prinzipal-Agent-Beziehung zwischen Parlament und Exekutive der Agent nicht in der Lage ist, dem Prinzipal seine Kontrollmöglichkeiten zu diktieren. Inwieweit die Prinzipale als effektive Kontrolleure auftreten, kann und sollte mit den hier präsentierten Informationen jedoch nicht geprüft werden.

Zweitens ist bezüglich der Interpretationsmöglichkeiten der Ergebnisse einzuschränken, dass sie vorrangig auf einer Querschnittsanalyse beruhen. Die Prüfung der Zusammenhänge in einem weiteren zeitlichen Rahmen war angesichts der verfügbaren Daten nicht möglich. Eine solche Prüfung bleibt wünschenswert, um die hier vorgelegten Ergebnisse weiter zu untermauern.

In der vorliegenden Arbeit wurden zwar Unterschiede in der Ressourcenausstattung der Parlamente der untersuchten Länder gefunden, eine Erklärung für diese Unterschiede konnte aber nicht angeboten werden. Daher bleibt das Desiderat, andere, etwa institutionenhistorische, Variablen auf ihre Erklärungskraft hin zu untersuchen. In die Richtung institutioneller Erklärungen weisen etwa die Platzierungen der USA, Norwegens und der Schweiz. Von präsidentiellen Systemen wird gesagt, dass ihre Parlamente in höherem Maße zur Kontrolle der Regierung in der Lage wären als die parlamentarischer Systeme. Der deutliche „erste Platz“ für den *United States Congress* scheint diese institutionelle Hypothese zu bestätigen. Dass sowohl Norwegen als auch die Schweiz als Länder mit Nichtabberufbarkeit einer einmal eingesetzten Regierung durch das Parlament im letzten Drittel der Gesamtrangfolge der Kontrollressourcen liegen, verweist ebenfalls darauf, dass institutionelle und möglicherweise damit zusammenhängende historische Faktoren eher als Regierungstypen erklären können, warum Parlamente hier ressourcenärmer und dort ressourcenreicher sind. Im Falle dieser beiden Länder lautet das institutionelle Argument, dass ein Parlament, das die Regierung ohnehin nicht scharf sanktionieren kann, auch weniger Ressourcen zur Kontrolle dieser Regierung aufwendet. Denn diese Ressourcen wären zu einem guten Teil vergeudet.

Abschließend soll festgehalten werden, dass Parlamente gemessen an ihrer Ressourcenausstattung in unterschiedlicher Weise dazu in der Lage sind, die Tätigkeit der von ihnen gewählten Exekutive zu kontrollieren. Die Unterschiede in der Ressourcenausstattung hängen nicht von der relativen Stärke der Regierung gegenüber dem Parlament ab. Starke Regierungen sind nach unseren Ergebnissen nicht systematisch in der Lage, die Kontrollfähigkeit der Parlamente ihnen gegenüber zu bestimmen. Vielmehr sind die Parlamente unabhängig von der relativen Stärke der Regierung ihnen gegenüber in der Lage, ihre Kontrollkapazitäten selbst zu definieren. Angesichts wiederholter Klagen über die sin-

kende Bedeutung der Parlamente möchten wir dieses Ergebnis als frohe Botschaft bezeichnen.

Literatur

- Ameller, Michel (1994): *L'Assemblée Nationale*, Paris: PUF.
- Andeweg, Rudi (2000): "Ministers as Double Agents? The Delegation Process Between Cabinet and Ministers", *European Journal of Political Research*, 37, S. 377-394.
- Assemblée Nationale (2000): *La Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne. Compétences et activités*, ohne Ort (Paris), URL : <http://www.assemblee-nat.fr/europe/delegation-role.asp> (8.4.2001).
- Bagehot, Walter (1993) [1867]: *The English Constitution*, Glasgow: Fontana/Collins.
- Benda, Susan R. (1997): "Committees in Legislatures. A Division of Labour", in: Lawrence D. Longley/Attila Ágh (Hrsg.), *The Changing Roles of Parliamentary Committees*, Appelton, Wisconsin: International Political Science Association, S. 17-50.
- Bendor, Jonathan (1988): "Review Article: Formal Models and Bureaucracy", *British Journal of Political Science*, 18, S. 353-393.
- Bergman, Torbjörn/Wolfgang Müller/Kaare Strøm (2000): "Introduction: Parliamentary Democracy and the Chain of Delegation", *European Journal of Political Research*, 37, S. 255-260.
- Beyme, Klaus von (1999): *Die parlamentarische Demokratie: Entstehung und Funktionsweise 1789- 1999*, Opladen: Westdeutscher Verlag (3. Auflage).
- Bryce, James (1971) [1921]: "The Decline of Legislatures", in: Gerhard Loewenberg (Hrsg.), *Modern Parliaments: Change or Decline?*, Chicago/New York: Aldine-Atherton, S. 21-32 (Nachdruck; zuerst erschienen in: James Bryce, *Modern Democracies*, New York: Macmillan).
- Campbell, Colton C./Roger H. Davidson (1998): "US Congressional Committees. Changing Legislative Workshops", in: Lawrence D. Longley/Roger H. Davidson (Hrsg.), *The New Roles of Parliamentary Committees*, London/Portland: Frank Cass, S. 124-142.
- Committee Office of the House of Commons (1998): *The Committee System of the House of Commons*, London.
- Crossman, Richard H. S. (1993) [1963]: "Introduction to Walter Bagehot's 'The English Constitution'", in: Walter Bagehot, *The English Constitution*, Glasgow: Fontana/Collins, S. 10-57.
- Dahl, Robert A./Edward R. Tufte (1973): *Size and Democracy*, Stanford: Stanford University Press.

- Damgaard, Erik (1995): "How Parties Control Committee Members", in: Herbert Döring (Hrsg.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, Frankfurt/New York: Campus Verlag/St. Martins Press, S. 308-325.
- Department of the House of Representatives (2001): *House of Representatives Practice. The Comprehensive and Authoritative Text on the Procedure and Practice of the House of Representatives*, ohne Ort (Canberra), (4. Auflage), URL: <http://www.aph.gov.au/house/pubs/PRACTICE/Index.htm> (11.10.2001).
- Deutscher Bundestag (2001): *World Directory of Parliamentary Libraries*, ohne Ort (Berlin), URL: <http://www.bundestag.de/datbk/library/> (27.11.2001).
- Döring, Herbert (1995): "Institutions and Policies: Why We Need Cross-National Analysis", in: Herbert Döring (Hrsg.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, Frankfurt/New York: Campus Verlag/St. Martin's Press, S. 27-49.
- Döring, Herbert (1996): „Parlamentarische Kontrolle in Westeuropa“, *Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung „Das Parlament“*, B27/96, S. 42-55.
- Europäisches Parlament (1997): Die parlamentarischen Assistenten in den Mitgliedsländern der Europäischen Union, Arbeitsdokument, Reihe Nationale Parlamente W-7, 5-1997, Luxemburg: Generaldirektion Wissenschaft.
- Götz, Frank (1988): „Das Informationsungleichgewicht zwischen Regierung, Verwaltung und Parlament“, *Publizistik. Vierteljahresschrift für Kommunikationsforschung*, 33, S. 633-644.
- Hagen, Jürgen von/Ian Harden (1994): *National Budget Processes and Fiscal Performance*, Brüssel: European Commission Directorate-General for Economic and Financial Affairs.
- Hallerberg, Mark (2000): A Theory for the Structure of Parliamentary Monitoring of the Government, Paper presented at the workshop "Parliamentary Control of the Executive" at the ECPR Joint Session of Workshops, Kopenhagen, April 14-19, 2000.
- IPU (Interparliamentary Union) (1976): *Parliaments of the World. A Reference Compendium*, Berlin/New York: De Gruyter.
- IPU (Interparliamentary Union) (1986): *Parliaments of the World*, Genf: Interparliamentary Union.
- Jann, Werner (1985): Die Helfer des Kongresses. Eine Bestandaufnahme der personellen und analytischen Ressourcen von Senat und Repräsentantenhaus, Speyerer Arbeitshefte 66, Speyer: Hochschule für Verwaltungswissenschaften.
- Keesing's Contemporary Archives/Keesing's Record of World Events (1980-1998)*, Cambridge: Keesing's Worldwide.
- Kiewiet, D. Roderick/Matthew McCubbins (1991): *The Logic of Delegation: Congressional Parties and the Appropriations Process*, Chicago: University of Chicago Press.

- Krause, Jörg (1999): „Der Bedeutungswandel parlamentarischer Kontrolle“, *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 30, S. 534-555.
- Kretschmer, Gerald (1997): „Die Hilfe zur Politikgestaltung ist verbesserungsfähig“, *Das Parlament*, 38/1997, S. 14.
- Laver, Michael/Norman Schofield (1990): *Multiparty Government. The Politics of Coalition in Europe*, Oxford: Oxford University Press.
- Linder, Wolff (1997): *Das politische System der Schweiz*, in: Wolfgang Ismayr (Hrsg.), *Die politischen Systeme Westeuropas*, Opladen: Leske + Budrich, S. 445-477.
- Loewenberg, Gerhard (1971a): *Modern Parliaments. Change or Decline?*, Chicago/New York: Aldine-Atherton.
- Loewenberg, Gerhard (1971b): “The Role of Parliaments in Modern Political Systems”, in: Gerhard Loewenberg (Hrsg.), *Modern Parliaments: Change or Decline?*, Chicago/New York: Aldine-Atherton, S. 1-20.
- Lösche, Peter (2000): „Der Bundestag – kein ‚trauriges‘, kein ‚ohnmächtiges‘ Parlament“, *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 31, S. 926-936.
- Mackie, Thomas T./Richard Rose (1991): *The International Almanac of Electoral History*, London: Macmillan (3. Auflage).
- Mackintosh, John P. (1971): “Reform in the House of Commons”, in: Gerhard Loewenberg (Hrsg.), *Modern Parliaments: Change or Decline?*, Chicago/New York: Aldine-Atherton, S. 33-63.
- Malbin, Michael (1980): *Unelected Representatives: Congressional Staff and the Future of Representative Government*, New York: Basic Books.
- Marschall, Stefan (1999): *Parlamentsreform. Ziele. Akteure. Prozesse*, Opladen: Leske + Budrich.
- Mattson, Ingvar/Kaare Strøm (1995): “Parliamentary Committees”, in: Herbert Döring (Hrsg.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, Frankfurt/New York: Campus Verlag/St. Martin’s Press, S. 249-306.
- McCubbins, Mathew D./Roger Noll/Barry R. Weingast (1987): “Administrative Procedures as Instruments of Political Control”, *Journal of Law, Economics, and Organization*, 3, S. 243-277.
- McCubbins, Matthew/Roger Noll/Barry R. Weingast (1989): “Structure and Process, Politics and Policy: Administrative Arrangements and the Political Control of Agencies”, *Virginia Law Review*, 75, S. 432-482.
- McCubbins, Matthew/Thomas Schwartz (1984): “Congressional Oversight overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms”, *American Journal of Political Science*, 28, S. 165-179.
- Michels, Robert (1970): *Soziologie des Parteienwesens*, Stuttgart: Alfred Kröner Verlag.

- Moe, Terry M. (1984): The New Economics of Organization, *American Journal of Political Science*, 28, S. 756-757.
- Müller, Wolfgang (2000): "Political parties in Parliamentary Democracies: Making Delegation and Accountability Work", *European Journal of Political Research*, 37, S. 309-333.
- Münzing, Ekkehard/Volker Pilz (1998): „Der Auswärtige Ausschuss des deutschen Bundestages: Aufgaben, Organisation, Arbeitsweise“, *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 29, S. 575-604.
- Niskanen Jr., William A. (1971): *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago: Aldine-Atherton.
- OECD (1987): *The Control and Management of Government Expenditure*, Paris: OECD.
- OECD (1992): *Public Management: OECD Country Profiles*, Paris: OECD.
- OECD (1995): *Budgeting for Results: Perspectives on Public Expenditure Management*, Paris: OECD.
- Saalfeld, Thomas (2000): "Members of Parliament and Governments in Western Europe: Agency Relations and Problems of Oversight", *European Journal of Political Research*, 37, S. 353-376.
- Schindler, Peter (1999): *Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1949-1999*, Berlin: Deutscher Bundestag.
- Schnapp, Kai-Uwe (2001): Politischer Einfluss von Ministerialbürokratien in westlichen Demokratien. Dissertation am Fachbereich Politische Wissenschaft der Freien Universität Berlin.
- Schroen, Michael (1997): „Das politische System Luxemburgs“, in: Wolfgang Ismayr (Hrsg.), *Die politischen Systeme Westeuropas*, Opladen: Leske + Budrich, S. 381-406.
- Schüttemeyer, Suzanne S. (1997): „Vergleichende Parlamentarismusforschung“, in: Dirk Berg-Schlosser/Ferdinand Müller-Rommel (Hrsg.), *Vergleichende Politikwissenschaft*, Opladen: Leske + Budrich (3. überarbeitete und ergänzte Auflage), S. 191-206.
- Schwarzmeier, Manfred (1997): „‘To ask the Prime Minister ...’. Parlamentarische Fragen im britischen Unterhaus“, *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 28, S. 46-60.
- Strøm, Kaare (1995): "Parliamentary Government and Legislative Organisation", in: Herbert Döring (Hrsg.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, Frankfurt/New York: Campus Verlag/St. Martin's Press, S. 51-81.
- Strøm, Kaare (1997): "Parliamentary Committees in European Democracies", in: Lawrence D. Longley/Attila Ágh (Hrsg.), *The Changing Roles of Parliamentary Committees*, Appleton, Wisconsin: International Political Science Association, S. 51-85.
- Strøm, Kaare (2000): "Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies", *European Journal of Political Research*, 37, S. 261-289.

- Thaysen, Uwe/Roger H. Davidson (1988): „Probleme des Parlamentsvergleichs“, in: Uwe Thaysen/Roger H. Davidson/Robert G. Livingston (Hrsg.), *US-Kongreß und Deutscher Bundestag*, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 1-24.
- Weber, Max (1972): *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen: J. C. B. Mohr.
- Woldendorp, Jaap/Hans Keman/Ian Budge (1993): “Party Government in 20 Democracies”, *European Journal of Political Research*, 24, S. 1-119.
- Woldendorp, Jaap/Hans Keman/Ian Budge (1998): “Party Government in 20 Democracies: An Update (1990-1995)”, *European Journal of Political Research*, 33, S. 125-164.

Quellen

- Geschäftsordnung der Assembleia da República (2000): URL: http://www.parlamento.pt/leis/regimento/ind_reg.html (25.4.2000).
- Geschäftsordnung der Assemblée Nationale (2000): URL: <http://www.assemblee-nat.fr/8/8ac.htm> (25.4.2000).
- Geschäftsordnung der Camera dei Deputati (2000): URL: <http://www.camera.it/index.asp?content=/deputati/funzionamento/05.regolamento.asp> (2.5.2000).
- Geschäftsordnung der Chambre des députés (2000): URL: <http://www.chd.lu/docs/pdf/reglement.pdf> (25.4.2000).
- Geschäftsordnung der Chambre des représentants (2000): URL: <http://www1.lachambre.be/reglement/reglementF.pdf> (25.4.2002).
- Geschäftsordnung des Congreso (2000): URL: <http://www.congreso.es/funciones/reglamento/indice.htm> (25.4.2000).
- Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (2000): URL: <http://www.bundestag.de/gesetze/go/> (25.4.2000).
- Geschäftsordnung der Eduskunta (2000): URL: <http://www.om.fi/constitution/3481.htm> (27.4.2000).
- Geschäftsordnung des Folketing (2000): URL: <http://www.ft.dk/BAGGRUND/00000048/00475556.htm> (25.4.2000).
- Geschäftsordnung des House of Commons (2000): URL: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199899/cmstords/1mpubbs.htm> (27.4.2000).
- Geschäftsordnung des House of Commons (2001): URL: <http://www.parl.gc.ca/information/about/process/house/standingorders/toc-e.html> (29.11.2001).
- Geschäftsordnung des House of Representatives (2000): URL: <http://www.aph.gov.au/house/pubs/standos/> (25.4.2000).

Geschäftsordnung des Nationalrats (2000): URL: <http://www.parlinkom.gv.at/pd/gesetze/gog-eng/default.html> (25.4.2000).

Geschäftsordnung des Nationalrats (2000): in: Handbuch des Parlamentsdienstes, S. 179-299, URL: http://www.parliament.ch/D/Veroeffentlichungen/handbuch_d.pdf (25.4.2000).

Geschäftsordnung des Riksdag (2000): URL: http://www.riksdagen.se/arbetar/grundbok_en/RA01.htm (27.4.2000).

Geschäftsordnung des Storting (2002): URL: <http://www.stortinget.no/english/StortingetsForretnEng.pdf>, 18.02.2002.