

# DOKUMENTATION UND ANALYSEN

## Kleine Anfragen im Deutschen Bundestag. Zu den Funktionen des Frageinstruments am Beispiel der 17. Wahlperiode\*

Sebastian Hünermund

In nahezu allen parlamentarischen Regierungssystemen Europas haben sich schriftliche und mündliche Frageverfahren im Laufe der Zeit zu wichtigen Kontrollinstrumenten herausgebildet und sind heute fester Bestandteil der parlamentarischen Praxis.<sup>1</sup> Oftmals wird in diesem Zusammenhang auf die lebhaftige Debattenkultur während der Fragestunde im britischen Unterhaus, insbesondere auf die Fragen an den Premierminister, verwiesen. Wenn auch gelegentlich als parlamentarisches Spektakel bezeichnet, leisten die Fragen und Antworten einen bedeutenden Beitrag zur Kontrolle der Regierung.<sup>2</sup> Auch im Deutschen Bundestag können sich die Abgeordneten mit Fragen von dringendem Interesse an die Mitglieder der Bundesregierung wenden. Doch die fehlende Bereitschaft der Regierungsmitglieder zur Teilnahme an der Befragung, der Mangel an bohrenden Fragen durch die Abgeordneten wie auch die kaum vorhandene öffentliche Resonanz sorgen dafür, dass die Fragestunde hierzulande weit hinter dem Vorbild des House of Commons als „Wiege der Frageprozeduren“<sup>3</sup> zurückbleibt.

In der deutschen Parlamentspraxis sind vor allem die schriftlichen Fragen und Anfragen als Instrument der parlamentarischen Kontrolle der Regierung und der ihr nachgelagerten Ministerialverwaltung von Bedeutung. Die Ausgestaltung des Fragerechts erfolgt in der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GOBT). Kleine Anfragen können von fünf Prozent der Abgeordneten oder einer Fraktion an die Bundesregierung gestellt werden und sind schriftlich innerhalb von 14 Tagen zu beantworten. Während Große Anfragen auf Verlangen von fünf Prozent der Abgeordneten auf die Tagesordnung gesetzt und im Plenum beraten werden müssen, ist bei den Kleinen Anfragen keine Plenardebatte vorgesehen.<sup>4</sup> Mit der Parlamentsreform von 1969 wurde die Möglichkeit, schriftliche Fragen einzureichen, ausgedehnt.<sup>5</sup> Seitdem können die Abgeordneten bis zu viermal im Monat

\* Für inhaltliche Hinweise gilt mein besonderer Dank *Suzanne S. Schüttemeyer* und *Sven T. Siefken*.

1 Vgl. *Matti Wiberg*, Parliamentary Questioning. Control by Communication?, in: *Herbert Döring* (Hrsg.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, Frankfurt am Main 1995, S. 179 – 222, S. 188.

2 Vgl. *Manfred Schwarzmeier*, „To ask the Prime Minister ...“. Parlamentarische Fragen im britischen Unterhaus, in: *ZParl*, 28. Jg. (1997), H. 1, S. 46 – 60, S. 58.

3 *Klaus von Beyme*, Die parlamentarische Demokratie. Entstehung und Funktionsweisen 1789 bis 1999, Wiesbaden 2014, S. 213. Vgl. zu vereinzelt Forderungen einer Änderung der Regierungsbefragung nach britischem Vorbild: „Merkel muss sich nicht grillen lassen“, in: *FAZ online* vom 13. November 2014, <http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/fragestunde-im-bundestag-merkel-muss-sich-nicht-grillen-lassen-13263380.html> (Abruf am 2. Februar 2017).

4 Vgl. § 104 GOBT.

5 Vgl. *Stefan Marschall*, Parlamentsreform. Ziele, Akteure, Prozesse, Opladen 1999, S. 24.

schriftliche Fragen an die Bundesregierung stellen. Die Antworten müssen innerhalb einer Woche erfolgen und werden in einer gemeinsamen Drucksache veröffentlicht.<sup>6</sup> Darüber hinaus kann jeder Abgeordnete bis zu zwei mündliche Fragen stellen, die im Rahmen der Fragestunden in jeder Sitzungswoche beantwortet werden. Sie müssen bis zum Freitag vor der Sitzungswoche beim Bundestagspräsidenten vorliegen. In der Fragestunde selbst sind jeweils bis zu zwei Zusatzfragen zulässig. Die so genannten dringlichen Fragen können noch bis zum Vortag der Fragestunde eingereicht werden.<sup>7</sup> In der 30-minütigen Regierungsbefragung, die in den Sitzungswochen immer mittwochs um 13 Uhr stattfindet, können die Abgeordneten außerdem Fragen von aktuellem Interesse an die Bundesregierung stellen.<sup>8</sup>

Insbesondere die Kleinen Anfragen haben im Bundestag eine rasante Entwicklung vollzogen. Bis auf leichte Schwankungen in den Jahren 1990 bis 2005 ist ihre Zahl fast kontinuierlich gestiegen. In der 18. Wahlperiode wurden insgesamt 3.953 Kleine Anfragen gestellt, was eine nochmalige Steigerung von rund acht Prozent gegenüber der 17. Wahlperiode bedeutet.<sup>9</sup> Ein ähnlicher Trend lässt sich in den Volksvertretungen Spaniens, Norwegens, Belgiens, Großbritanniens und im Europäischen Parlament beobachten, wo die schriftlichen Fragen ab dem Jahr 2000 ebenfalls konstant zugenommen haben.<sup>10</sup>

Die wissenschaftliche Beschäftigung mit der Ausgestaltung des parlamentarischen Fragerechts und dessen Untersuchung in der Parlamentspraxis stießen bereits kurze Zeit nach der Einführung von Interpellationen in den ersten Jahrzehnten des Deutschen Kaiserreiches auf reges Interesse.<sup>11</sup> Neben vereinzeltten Vorgängerstudien war es vor allem *Ernst Günther Hoppe*, der sich in seiner 1931 veröffentlichten Dissertation erstmals ausführlicher mit der Bedeutung der Kleinen Anfrage im Deutschen Reichstag auseinandersetzte. Die herausgehobene Stellung dieses Instruments liege demnach in ihrer Nutzung für die Rechte der parlamentarischen Minderheit. Ministerien und nachgelagerte Verwaltung könnten somit bis in die untersten Instanzen der parlamentarischen Kontrolle unterworfen werden.<sup>12</sup> Vierzig Jahre später stellte auch *Gertrud Witte-Wegmann* die Frageverfahren in den Mittelpunkt ihrer wissenschaftlichen Untersuchung zur Kontrollpraxis im Bundestag und wies

6 Vgl. GOBT Anlage 4, Nr. 14.

7 Vgl. GOBT Anlage 4, Nr. 1, 3, 9.

8 Vgl. § 106 GOBT und GOBT Anlage 7.

9 Vgl. Deutscher Bundestag, Statistik der Parlamentarischen Kontrolltätigkeit, [https://www.bundestag.de/blob/196220/4896148d20c570ea27f1fb499999b550/kapitel\\_11\\_01\\_anfragen-data.pdf](https://www.bundestag.de/blob/196220/4896148d20c570ea27f1fb499999b550/kapitel_11_01_anfragen-data.pdf) (Abruf am 16. Juli 2018). Zur langfristigen Entwicklung der Kleinen Anfragen *Sven T. Sieffken*, Parlamentarische Frageverfahren. Symbolpolitik oder wirksames Kontrollinstrument?, in: ZParl, 41. Jg. (2010), H. 1, S. 18 – 36, S. 25.

10 Vgl. *Olivier Rozenberg / Shane Martin*, Questioning Parliamentary Questions, in: The Journal of Legislative Studies, 17. Jg. (2011), H. 3, S. 394 – 404, S. 396.

11 Historisch betrachtet, enthielt bereits die Geschäftsordnung der preußischen Nationalversammlung von 1848 konkrete Bestimmungen über das Interpellationsrecht. Interpellationen mussten demnach an die Minister bestimmt formuliert, schriftlich angekündigt und von 25 Mitgliedern unterstützt werden. Die Geschäftsordnungsänderung des Reichstages des Norddeutschen Bundes aus dem Jahr 1912 sah erstmals die Einführung von Kleinen Anfragen vor, die zu jener Zeit noch von jedem einzelnen Mitglied an den Reichskanzler gestellt werden konnten. Ab 1922 war die Nutzung Kleiner Anfragen im Reichstag an ein Quorum von 15 Abgeordneten gebunden. Vgl. *Sven Hölscheidt*, Frage und Antwort im Parlament, Koblenz 1992, S. 12 f.

12 Vgl. *Ernst Günther Hoppe*, Die kleine Anfrage im Deutschen Reichstage, Kiel 1931, S. 63.

abschließend darauf hin, dass die Bedeutung der Anfragen im parlamentarischen Integrations- und Kontrollprozess nicht zu unterschätzen sei.<sup>13</sup>

Zu Recht werden die Kleinen Anfragen innerhalb der deutschen Forschung somit überwiegend unter dem Gesichtspunkt der Öffentlichkeit und der Kontrolle von Regierungs- und Verwaltungshandeln betrachtet. Gemäß der Funktionslogik des parlamentarischen Regierungssystems und der Spaltung des Parlaments in zwei „Lager“ werden die Frageverfahren nahezu ausschließlich von der Opposition gebraucht, da der Parlamentsmehrheit eine Vielzahl an informellen Wegen und Mitteln zur Verfügung steht, „ihre“ Regierung zu kontrollieren.<sup>14</sup> Inzwischen machen neuere Untersuchungen aber auch auf die Vielseitigkeit parlamentarischer Fragen für die Funktionserfüllung eines Parlaments aufmerksam. So widmete das *Journal of Legislative Studies* dem Thema 2011 eine eigene Sonderausgabe, in der das parlamentarische Fragerecht aus den unterschiedlichsten Perspektiven beleuchtet und zu einer tiefergehenden wissenschaftlichen Auseinandersetzung aufgerufen wurde.<sup>15</sup>

Ausgehend von den systemimmanenten Prämissen des deutschen Parlamentarismus erfolgt die Untersuchung der Anfragen im Deutschen Bundestag aus unterschiedlichen Blickwinkeln, um zu einem möglichst vollständigen Bild ihrer Nutzung in der Parlamentspraxis zu gelangen. Die Frage lautet somit: Welche Funktionen erfüllen die Kleinen Anfragen? Ist das Anfragewesen neben der Kontrolle also auch ein Instrument der Kommunikation, der Thematisierung beziehungsweise der Agenda-Kontrolle und der Repräsentation? Ziel dieses Beitrages ist es, möglichst genau herauszuarbeiten, in welchen Kontexten diese Funktionen auftreten, um Zusammenhänge benennen zu können, die wiederum Rückschlüsse auf die Arbeitsweise der Abgeordneten und ihrer Fraktionen zulassen.

### 1. Das Anfragewesen im Spiegel der Wissenschaft

Die bisherige wissenschaftliche Auseinandersetzung mit der Thematik beschränkt sich vordergründig auf den Nutzen Kleiner Anfragen als Instrument für die Regierungskontrolle. *Gertrud Witte-Wegmann* zufolge liegt das Hauptaugenmerk Kleiner Anfragen auf der immer wieder gerügten zu langsamen Arbeit der Exekutive, insbesondere mit Blick auf die Ausarbeitung von Gesetzentwürfen oder der Abgabe von Stellungnahmen und Berichten.<sup>16</sup> Gleichzeitig identifiziert sie eine weitere Gruppe von Kleinen Anfragen, die über das bloße Auskunftsverlangen hinausgingen: „Kennzeichen dieser Art von Anfragen ist, daß sie im Grunde in erster Linie keine Informations-, sondern informierende Fragen sind.“<sup>17</sup> *Peter Stadler* kommt in seiner Untersuchung parlamentarischer Kontrolle hingegen zu einer durchweg negativen Einschätzung der Kleinen Anfragen. Als Kontrollmittel würden diese nicht zuletzt deshalb „ganz unten“<sup>18</sup> auf der Skala rangieren, weil sie sich bis zur achten Wahlperiode als Instrument zur Profilierung der Abgeordneten stabilisiert hätten: „Die

13 Vgl. *Gertrud Witte-Wegmann*, *Recht und Kontrollfunktion der Großen, Kleinen und mündlichen Anfragen im Deutschen Bundestag*, Berlin 1972, S. 204.

14 Vgl. *Wolfgang Zeh*, *Die parlamentarische Kontrolle der Regierung durch Mehrheit und Minderheit*, in: *Friedhelm Hufen* (Hrsg.), *Bundesstaat – Parlament – Opposition*, Baden-Baden 2001, S. 41 – 49, S. 43, S. 47.

15 Vgl. *Olivier Rozenberg / Shane Martin*, a.a.O. (Fn. 10), S. 403.

16 Vgl. *Gertrud Witte-Wegmann*, a.a.O. (Fn. 13), S. 158.

17 Ebenda, S. 152.

18 *Peter Stadler*, *Die parlamentarische Kontrolle der Bundesregierung*, Opladen 1984, S. 172.

Sach- und Leistungskontrollen haben zunehmend einen zufälligen, stichprobenartigen Charakter.<sup>19</sup> Jedoch ist diese Einschätzung durchaus kritisch zu bewerten, da er stichprobenartige Analysen von Anfragen zur wissenschaftlichen Fundierung seiner Befunde vollständig vernachlässigt. Andere Autoren machen zudem auf den Doppelcharakter der Anfragen aufmerksam, wonach sich deren Anwendung nicht in der bloßen Informationsgewinnung erschöpfe. Als Drucksachen veröffentlicht, würden diese vielfach an Medienvertreter weitergereicht und könnten im Einzelfall eine größere öffentliche Wirkung erzeugen, als dies bei Großen Anfragen der Fall sei.<sup>20</sup>

*Sven T. Siefken* stellte in diesem Zusammenhang heraus, dass die Anfragen eine wichtige Rolle für die Öffentlichkeitsfunktion spielen, die überdies nur schwerlich von der Kontrollfunktion getrennt werden könne. Anhand einer Internet-Stichprobe konnte er unter dem Suchbegriff „Kleine Anfragen“ aufzeigen, dass sich die Antworten von Anfragen oftmals auf Internetseiten von Vereinen, Interessengruppen, Nichtregierungsorganisationen oder Homepages einzelner Abgeordneter wiederfinden. Die Nutzung der in den Anfragen enthaltenen Informationen durch zivilgesellschaftliche Akteure mache deutlich, dass die Bewertungsperspektive des Instruments nicht rein parlamentsintern bleiben dürfe.<sup>21</sup> In eine ähnliche Richtung weist die Studie vom *Hans-Mathias Kepplinger* aus dem Jahr 2002, der unter anderem die Bedeutung Kleiner Anfragen für den Wahlkreis der Parlamentarier untersuchte. Rund 50 Prozent der befragten Oppositionsabgeordneten gaben an, dass die Antworten auf Anfragen immer an Gruppen, Institutionen oder Personen im Wahlkreis weitergegeben würden.<sup>22</sup>

Die verschiedenen Funktionen des Fragewesens scheinen in der internationalen Forschung bereits stärker rezipiert worden zu sein.<sup>23</sup> Zudem bevorzugen die hier zu erwähnenden Autoren eine inhaltsanalytische Untersuchung der parlamentarischen Fragen. *Shane Martin* zufolge kämen die Motive der Abgeordneten in den Fragen selbst zum Ausdruck: „As recorded behaviour [...] questions are an important tool for measuring an individual legislator's role orientation and the functions of parliament.“<sup>24</sup> Die Inhaltsanalyse sei außerdem eine gute Möglichkeit, um die Wahlkreisorientierung der Abgeordneten zu messen, da die Anfragen ein Standardinstrument zur Repräsentation von Wählerinteressen darstellten.<sup>25</sup>

19 Ebenda. Für ähnlich kritische Positionen siehe *Klaus von Beyme*, a.a.O. (Fn. 3), S. 215; *Marlene Wartenberg*, *Parlamentarische Verantwortung und Kontrolle in der Bundesrepublik Deutschland*. Ein Beitrag zum Poststrukturgesetz für die Deutsche Bundespost unter besonderer Berücksichtigung der Gewaltenteilung, Frankfurt am Main 1990, S. 68.

20 Vgl. *Winfried Steffani*, *Formen, Verfahren und Wirkungen parlamentarischer Kontrolle*, in: *Hans-Peter Schneider / Wolfgang Zeh* (Hrsg.), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin 1989, S. 1325 – 1367, S. 1333.

21 Vgl. *Sven T. Siefken*, a.a.O. (Fn. 9), S. 32 ff.; zum Zusammenhang von Kontrolle und Öffentlichkeit *Wolfgang Ismayr*, *Der Deutsche Bundestag*, Wiesbaden 2012, S. 289.

22 Vgl. *Hans-Mathias Kepplinger*, *Kleine Anfragen. Funktionale Analyse einer parlamentarischen Praxis*, in: *Werner J. Patzelt / Martin Sebaldt / Uwe Kranenpohl* (Hrsg.), *Res publica semper reformanda. Wissenschaft und politische Bildung im Dienste des Gemeinwohls*, Wiesbaden 2007, S. 304 – 319, S. 310, S. 312 – 315.

23 Vgl. *Matti Wiberg*, a.a.O., (Fn. 1), S. 180.

24 Vgl. *Shane Martin*, *Parliamentary Questions, the Behaviour of Legislators, and the Functions of Legislatures: An Introduction*, in: *The Journal of Legislative Studies*, 17. Jg. (2011), H. 3, S. 259 – 270, S. 259.

25 Vgl. *ders.*, *Using Parliamentary Questions to Measure Constituency Focus. An Application to the Irish Case*, in: *Political Studies*, 59. Jg. (2011), H. 2, S. 472 – 488, S. 477.

Die inhaltliche Auswertung der Anfragen bestätigten seine repräsentationstheoretischen Annahmen jedoch nur teilweise: „An analysis of parliamentary questions asked by Dáil Deputies [...] indicates that Irish parliamentarians are somewhat constituency focused.“<sup>26</sup> Um zukünftig zu aussagekräftigeren Ergebnissen zu gelangen, schlägt er daher einen Methoden-Mix aus Beobachtungen, Interviews und Inhaltsanalyse parlamentarischer Fragen vor.<sup>27</sup>

*Thomas Saalfeld* untersuchte das parlamentarische Frageverfahren im House of Commons ebenfalls unter repräsentationstheoretischen Gesichtspunkten. Dabei wollte er herausfinden, ob sich die Inhalte der Fragen abhängig vom Migrationshintergrund der Abgeordneten unterscheiden. Nutzen Unterhaus-Abgeordnete das Fragerecht also vor allem, um Anliegen von Minderheiten auf die Agenda zu setzen? Im Ergebnis stellte er fest, dass mehr als die Hälfte aller Fragen zum Thema Zuwanderung und ethnische Minderheiten von Abgeordneten mit Migrationshintergrund gestellt wurden. Des Weiteren war der Anteil an Fragen, der die Kosten von Zuwanderung zum Gegenstand hatte, bei Abgeordneten mit Migrationshintergrund signifikant höher ausgeprägt als bei ihren Kollegen ohne Migrationshintergrund. Er schlussfolgert daraus einen beachtlichen Unterschied in der Nutzung schriftlicher Fragen im britischen Unterhaus, wenn es sich um die Repräsentation von Minderheiten betreffenden Themen handelt.<sup>28</sup> Ziel der eigenen Untersuchungen soll es daher sein, sowohl die bisherigen Erkenntnisse zu überprüfen als auch neuere Überlegungen zur Praxis des Anfrageswesens auf den Bundestag zu übertragen.

Die hier gewählte Eingrenzung der Untersuchung auf Kleine Anfragen ergibt sich aus mehreren Gründen. Die nahezu konstante Zunahme der Anfragen im Vergleich mit den schriftlichen und mündlichen Einzelfragen<sup>29</sup> kann als Indiz für ihre gestiegene Bedeutung in der parlamentarischen Arbeit der Opposition angesehen werden, was gleichzeitig die Frage nach den Ursachen dieser rasanten Entwicklung aufwirft. Die Informationsgesuche mittels Kleiner Anfragen sind zudem umfangreicher ausgeprägt als bei mündlichen oder schriftlichen Einzelfragen. Den Abgeordneten der Fraktionen wird somit ein Instrument an die Hand gegeben, um in relativ kurzer Zeit verbindliche und umfangreiche Informationen aus dem gesamten Bereich der öffentlichen Verwaltung zu erlangen.

Als Instrument der Regierungskontrolle unterscheidet *Theodor Eschenburg* zwischen Sach- und Leistungskontrolle auf der einen und Richtungskontrolle auf der anderen Seite. Erstere sei an einem Objekt orientiert, solle dafür sorgen, dass die Verwaltung vernünftig und zuverlässig arbeite, während sich letztere auf den politischen Kurs der Regierung beziehe.<sup>30</sup> Hier stünden im Gegensatz zur Sachkontrolle die in Regierungserklärungen oder Koalitionsverträgen bekundeten Absichtserklärungen der Regierung im Vordergrund.<sup>31</sup> Einige Autoren stimmen darin überein, dass die Sach- und Leistungskontrolle bei der Nutzung

26 Ebenda, S. 485.

27 Vgl. ebenda, S. 486.

28 Vgl. *Thomas Saalfeld*, Parliamentary Questions as an Instrument of Substantive Representation. Visible Minorities in the UK House of Commons, 2005-10, in: *The Journal of Legislative Studies*, 17. Jg. (2011), H. 2, S. 271 – 289, S. 274, S. 279, S. 281, S. 283.

29 Vgl. Deutscher Bundestag, a.a.O. (Fn. 9).

30 Vgl. *Theodor Eschenburg*, Staat und Gesellschaft in Deutschland, Stuttgart 1965, S. 608 f.

31 Vgl. *Werner J. Patzelt*, Parlamente und ihre Funktionen, in: *ders.* (Hrsg.), Parlamente und ihre Funktionen. Institutionelle Mechanismen und institutionelles Lernen im Vergleich, Wiesbaden 2003, S. 13 – 49, S. 31.

Kleiner Anfragen im Vordergrund steht.<sup>32</sup> Mit Blick auf die Bedeutung Kleiner Anfragen für die Kontrolle der Regierung und der Verwaltung wird davon ausgegangen, dass die Anfragen tendenziell eher der Sach- und Leistungskontrolle und weniger der Richtungskontrolle dienen.

Eng damit verbunden ist die Diskussion um ihre Inhalte. *Eschenburg* zufolge handelt es sich lediglich um einfache Probleme aus Politik und Verwaltung. Auch *Witte-Wegmann* stellte fest, dass generelle politische Grundsatzprobleme nicht Gegenstand von Anfragen seien.<sup>33</sup> Diese eher vage gefassten allgemeinen Formulierungen lassen sich konkretisieren. Die parlamentarische Kontrolle der Opposition dient dem kritischen Überprüfen und Bewerten von Handlungen der Regierung anhand von Maßstäben. Insofern stellt sich die Frage, welche Maßstäbe hiermit gemeint sein könnten. Vor dem Hintergrund eines der bedeutendsten Rechte von Parlamenten, der Haushaltsgesetzgebung, zählen Aspekte wie Wirtschaftlichkeit beziehungsweise Sparsamkeit und die Frage nach der Rechtmäßigkeit der Mittelverwendung laut *Stadler* zu den traditionell wichtigsten Materien der Kontrolle von Regierung und Verwaltung.<sup>34</sup> So kann vermutet werden, dass diese Maßstäbe auch in der inhaltsanalytischen Untersuchung der Kleinen Anfragen zum Ausdruck kommen.

Des Weiteren werden die repräsentationstheoretischen Annahmen zum parlamentarischen Frageverfahren aufgegriffen. Grundlage dafür bildet die Repräsentationstheorie von *Hanna F. Pitkin*, genauer gesagt der von ihr verwendete Begriff der Responsivität, womit sie die politische Führung auf der einen Seite mit der Orientierung der Repräsentanten an den Interessen der Repräsentierten auf der anderen Seite zusammenbringen will.<sup>35</sup> Die amerikanischen Politikwissenschaftler *Heinz Eulau* und *Paul D. Karpis* haben dieses Konzept erweitert und vier Typen von Responsivität unterschieden: „policy responsiveness“, „allocation responsiveness“, „service responsiveness“, „symbolic responsiveness“. Hinsichtlich der Kleinen Anfragen sind besonders die drei letztgenannten Typen von Responsivität von Interesse. Unter Allokationsresponsivität können Anstrengungen der Abgeordneten um finanzielle oder strukturelle Zuweisungen für den Wahlkreis verstanden werden. Im Sinne der Servicerresponsivität übernehmen Abgeordnete beispielsweise die Anwaltschaft für bestimmte Gruppen- oder Einzelinteressen, fungieren als Mittler zwischen Parlament und Wahlkreis oder informieren die Wählerinnen und Wähler über den aktuellen Stand laufender Gesetzgebungsverfahren.<sup>37</sup> Bei der symbolischen Responsivität handelt es sich weniger um konkrete materielle Zuwendungen oder Dienstleistungen, sondern um vertrauensstiftende Handlungen der Repräsentanten, die dazu dienen, Repräsentationsbeziehungen und den

32 Vgl. *Theodor Eschenburg*, a.a.O. (Fn. 30), S. 609; *Winfried Steffani*, a.a.O. (Fn. 20), S. 1333; *Gertrud Witte-Wegmann*, a.a.O. (Fn. 13), S. 156; *Uwe Thaysen*, *Parlamentarisches Regierungssystem in der Bundesrepublik Deutschland. Daten, Fakten, Urteile im Grundriß*, Opladen 1976, S. 58.

33 Vgl. *Gertrud Witte-Wegmann*, a.a.O. (Fn. 13), S. 157.

34 Vgl. *Peter Stadler*, a.a.O. (Fn. 19), S. 37 f.

35 Vgl. *Hanna F. Pitkin*, *The Concept of Representation*, Berkeley 1967, S. 155, S. 163. Ausführlicher zur Repräsentationstheorie von *Hanna F. Pitkin* bei *Alexander Kühne*, *Repräsentation enträtselft oder immer noch „the Puzzle of Representation“? Entwicklungen und Lehren aus unterschiedlichen Forschungsstrategien*, in: *ZParl*, 44. Jg. (2013), H. 3, S. 459 – 485, S. 462.

36 Vgl. *Heinz Eulau / Paul D. Karpis*, *The Puzzle of Representation. Specifying Components of Responsiveness*, in: *Legislative Studies Quarterly*, 2. Jg. (1977), H. 3, S. 233 – 254.

37 Vgl. ebenda, S. 243 ff.

Glauben daran aufrecht zu erhalten.<sup>38</sup> Möglicherweise finden sich in den Kleinen Anfragen der Bundestagsabgeordneten Hinweise auf die verschiedenen Typen von Responsivität.

Die kommunikative Funktion Kleiner Anfragen wird noch an einer anderen Stelle deutlich. So wurde darauf hingewiesen, dass die Anfragen in der parlamentarischen Praxis auch dem Signalisieren von Absichten und Erwartungen an die Regierung von Seiten der Opposition dienen. Die Parlamentarier würden häufig eigene Vorstellungen für zu regelnde gesetzgeberische Sachverhalte entwickeln.<sup>39</sup> Der vorliegende Beitrag wird zeigen, inwiefern sich die Vermittlung von Politikentwürfen der Opposition gegenüber dem Regierungslager tatsächlich innerhalb der Kleinen Anfragen wiederfinden lässt.

Des Weiteren wird die Bedeutung Kleiner Anfragen für die arbeitsteiligen Prozesse innerhalb der Bundestagsfraktionen untersucht. Grundlage hierfür bildet die mittlerweile breit erforschte Annahme, wonach sich der „einfache“ Abgeordnete primär über ein Sachgebiet definiert und innerhalb seiner Fraktion für zwei bis drei Themen zuständig ist. Er gilt somit als Experte.<sup>40</sup> Indem sich lediglich eine kleine Gruppe von Parlamentariern stellvertretend für die Fraktion mit der Gesetzgebungs- beziehungsweise Kontrollmaterie beschäftigt und die Zuständigkeiten je nach Materie wechseln, bleibt das Parlament arbeitsfähig.<sup>41</sup> Aufgrund der Fachzuständigkeiten innerhalb der Fraktionen und dem damit verbundenen Prinzip der Arbeitsteilung dürften die Anfragen maßgeblich auf die Fachpolitiker der jeweiligen Fraktionen zurückzuführen sein.

Zusammengefasst werden die Kleinen Anfragen also dahingehend untersucht, ob sie eher der Sach- oder Leistungskontrolle zuzuordnen sind, welche Handlungen von Regierung und Verwaltung im einzelnen Gegenstand von Kontrolle sein können, inwiefern die Anfragen auch als Instrument der Repräsentation und der Vermittlung von Politikentwürfen seitens der Opposition nutzbar gemacht werden können und welche Rückschlüsse die Anfragen auf die arbeitsteiligen Prozesse innerhalb der Fraktionen zulassen.

## 2. Methodik

Zur Untersuchung der Kleinen Anfragen wurden vergleichende Einzelfallstudien durchgeführt. Innerhalb der Parlamentarismusforschung mangelt es bislang an ihrer systematischen Inhaltsanalyse. Zudem scheint eine qualitative Untersuchung sämtlicher Kleiner Anfragen innerhalb einer Wahlperiode nur schwer zu bewerkstelligen. Die Anzahl der Einzelfälle musste begrenzt werden. Die Auswahl orientierte sich an einem theoretischen Sample. Bei diesem Ansatz geht es weder darum, die Repräsentativität der Stichprobe zu gewährleisten

38 Vgl. ebenda, S. 246 f.

39 Vgl. *Winfried Steffani*, a.a.O. (Fn. 20), S. 1331; *Gertrud Witte-Wegmann*, a.a.O. (Fn. 13), S. 153.

40 Vgl. *Jürgen von Oertzen*, *Das Expertenparlament. Abgeordnetenrollen in den Fachstrukturen bundesdeutscher Parlamente*, Baden-Baden 2006, S. 83, S. 86 f.

41 Vgl. *Suzanne S. Schüttemeyer*, *Der ewige Zweite? Überlegungen zur Regierungsdominanz im Deutschen Bundestag*, in: *Silke I. Keil / Isabell Thaidigsmann* (Hrsg.), *Zivile Bürgergesellschaft und Demokratie*. Oscar W. Gabriel zum 65. Geburtstag, Wiesbaden 2013, S. 451 – 467, S. 461. Vgl. ausführlich zur Bedeutung des Expertentums innerhalb der Bundestagsfraktionen und zur Entwicklung von Strukturen der Arbeitsteilung für die parlamentarische Kontrolle der Exekutiven bei *Suzanne S. Schüttemeyer*, *Fraktionen im Deutschen Bundestag 1949-1997. Empirische Befunde und theoretische Folgerungen*, Opladen 1998, S. 37 – 42, S. 301, S. 332 – 335.

noch um eine geschichtete Zusammensetzung. Die Entscheidung der Auswahl richtet sich auf dasjenige Material, das die größten Aufschlüsse verspricht. Aufgrund der Vielzahl an Vergleichsmöglichkeiten ergibt sich die Notwendigkeit, theoriebezogene Auswahlkriterien festzulegen.<sup>42</sup> Zunächst erfolgte daher eine zeitliche Eingrenzung auf die 17. Wahlperiode des Bundestages in den Jahren 2009 bis 2013. Dies wird zum einen damit begründet, dass mit der SPD, Bündnis 90/Die Grünen und der Linkspartei gleich drei Oppositionsparteien im Bundestag vertreten waren. Damit war die Hoffnung verbunden, möglichst aussagekräftige Zusammenhänge hinsichtlich des fraktionspezifischen Gebrauchs Kleiner Anfragen generieren zu können. Des Weiteren ist die 17. Wahlperiode auch vor dem Hintergrund veränderter Mehrheitsverhältnisse gegenüber der 16. Wahlperiode interessant. Während sich für die Linkspartei und Bündnis 90/Die Grünen keine entscheidenden Veränderungen ergaben, musste sich die SPD nach vier Jahren Regierungsbeteiligung erst wieder im Modus der Opposition zurechtfinden. Zudem unterscheiden sich die drei Oppositionsfraktionen deutlich hinsichtlich ihrer Personal- und Ressourcenausstattung, was sich wiederum im Kontrollverhalten niederschlagen könnte.

Über das Dokumentations- und Informationssystem des Deutschen Bundestages lassen sich die Anfragen nach den jeweils für die Antworten zuständigen Bundesministerien und nach Datum aufschlüsseln. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass die Anfragen nicht direkt beim jeweiligen Ministerium eingereicht werden, sondern der Adressat stets die Bundesregierung ist. Die Zuleitung der Anfragen zu einem oder mehreren Ressorts erfolgt durch das Kabinetts- und Parlamentsreferat im Bundeskanzleramt.<sup>43</sup> Die Eingrenzung des Samples über die einzelnen Ressorts hat den Vorteil, dass somit eine präzisere Trennung der Anfragen nach Themengebieten möglich ist, als dies beispielsweise mittels Stichwortsuche der Fall wäre. In einem nächsten Schritt wurden schließlich drei Ressorts ausgewählt, über die der Zugriff auf die Kleinen Anfragen erfolgte: das Bundesministerium des Innern (BMI), das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) sowie das Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ). Als Auswahlkriterien dienten die Anzahl der zugeleiteten Anfragen (Kontrollintensität), die Beschaffenheit des Politikfeldes<sup>44</sup> und eine Reihe von theoretischen Vorannahmen hinsichtlich einer inhaltlich begründeten Zuordnung von Kontrolle (Sach- und Leistungskontrolle, Richtungskontrolle) sowie die Bedeutung der Wahlkreisarbeit auf den jeweils zu untersuchenden Politikfeldern.

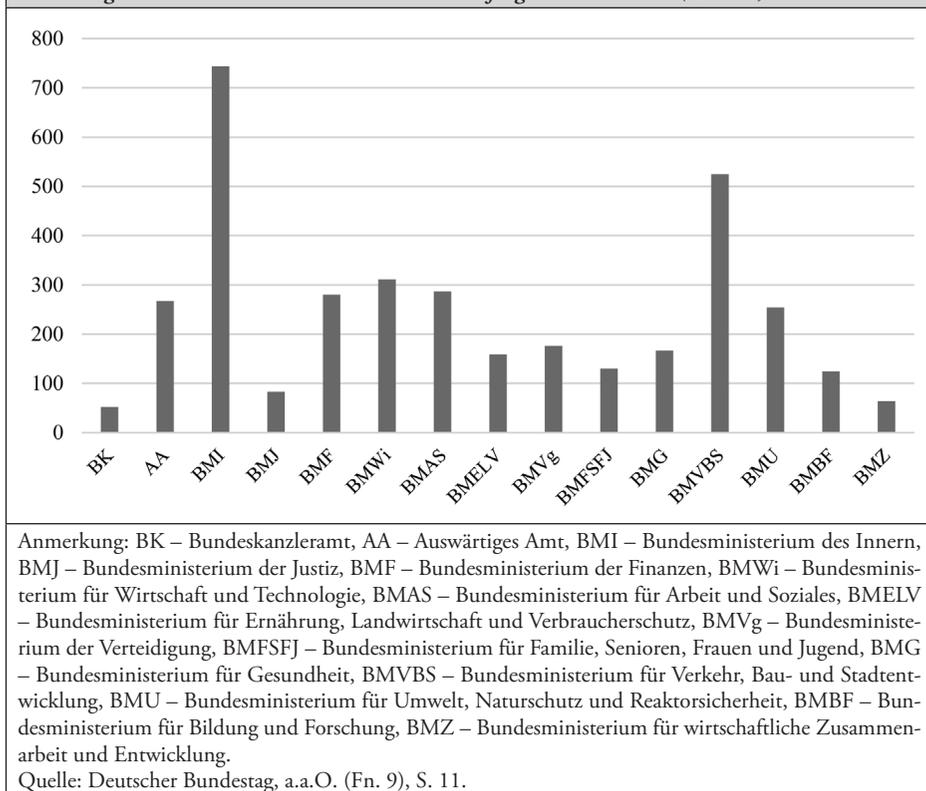
Anhand der Parlamentsstatistik ist zu erkennen, dass die meisten Kleinen Anfragen in der 17. Wahlperiode (744) dem Innenministerium zugeleitet wurden (vgl. Abbildung 1). Dieser Trend lässt sich mit Ausnahme der Jahre 2002 bis 2005 sowie 1987 bis 1990 bis zur 8. Wahlperiode zurückverfolgen. Die Zahlen legen somit ein besonders starkes Kontrollbedürfnis des Parlaments gegenüber der Regierung im Bereich der Innenpolitik nahe. Des Weiteren stellt das Innenministerium gegenüber dem Entwicklungs- und Bauministerium eines

42 Vgl. *Uwe Flick*, *Qualitative Sozialforschung*. Eine Einführung, Hamburg 2002, S. 102 f.

43 Vgl. *Sven T. Siefken*, a.a.O. (Fn. 9), S. 28.

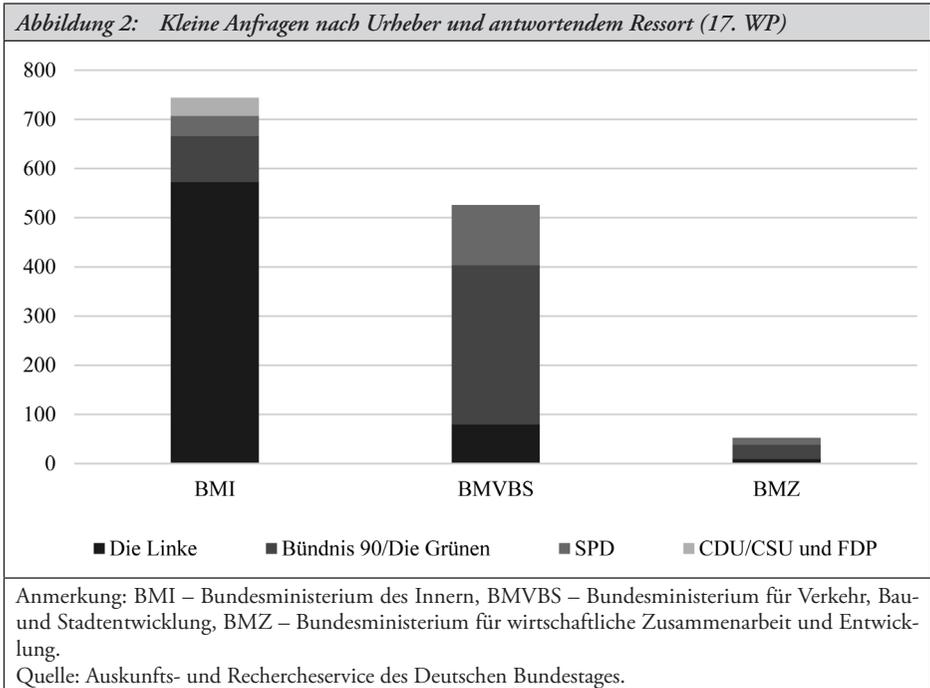
44 Hinsichtlich der Gestalt einer Policy kann zwischen materiellen Leistungen (Einkommens- und Finanzhilfeprogrammen, Infrastrukturprogrammen, Sachprogrammen), immateriellen Leistungen (soziale Dienstleistungen, sachbezogene Dienstleistungen) und verhaltensnormierenden Policies ohne Leistungscharakter (regulative Policy wie zum Beispiel Strafrechtsnormen) unterschieden werden. Vgl. *Adrienne Windhoff-Héritier*, *Policy-Analyse*. Eine Einführung, Frankfurt am Main / New York 1987, S. 35 – 40.

Abbildung 1: Zahl der beantworteten Kleinen Anfragen nach Ressorts (17. WP)



der „klassischen Ressorts“ dar, die sich durch eine konstante und weitestgehend unveränderte Struktur und Organisation auszeichnen, während beispielsweise die Bereiche Bau und Verkehr durch mehrfache Umstrukturierungen oder Fusionierungen gekennzeichnet sind.<sup>45</sup> Eine erste überblicksartige Durchsicht von Kleinen Anfragen zur Innenpolitik ließ zudem

45 Ab der 6. Wahlperiode wurde das Post- und Fernmeldewesen beim Bundesministerium für Verkehr eingegliedert. In der 9. Wahlperiode erfuhr das Ministerium erneut eine Umstrukturierung und trug bis zur 14. Wahlperiode wieder die Bezeichnung „Bundesministerium für Verkehr“. Die Bereiche Raumordnung, Bauwesen und Städtebau bildeten in der 12. und in der 13. Wahlperiode ein eigenständiges Ressort („Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau“). In der 14. Wahlperiode wurden beide Ministerien zum „Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen“ zusammengelegt. Ab der 16. Wahlperiode umfasste das Ministerium die Geschäftsbereiche Verkehr, Bau und Stadtentwicklung. In der 18. Wahlperiode wurden dem Ministerium lediglich die Geschäftsbereiche Verkehr und digitale Infrastruktur übertragen („Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur“); vgl. *Peter Schindler*, Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1949 bis 1999, Baden-Baden 1999, S. 1093 – 1096; *Michael F. Feldkamp*, Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1990 bis 2010, Baden-Baden 2011, S. 527 – 528; Datenhandbuch des Bundestages, Kapitel 6.3., Bundesministerien – Minister und Staatssekretäre, [https://www.bundestag.de/blob/196250/301262d6d88ba0cdf05c57fe4c043618/kapitel\\_06\\_03\\_bundesministerien\\_-\\_minister\\_und\\_staatssekret\\_\\_re-data.pdf](https://www.bundestag.de/blob/196250/301262d6d88ba0cdf05c57fe4c043618/kapitel_06_03_bundesministerien_-_minister_und_staatssekret__re-data.pdf) (Abruf am 17. Juli 2018), S. 18 f.



eine überaus große Spannweite an Themen deutlich werden. Außerdem wurde angenommen, dass vor allem hier mit sach- und leistungsbezogener Kontrolle zu rechnen ist.

Die Zahlen der vom Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung beantworteten Anfragen (525) weisen ebenfalls auf starke Kontrollaktivitäten der Parlamentarier hin und befinden sich auch im Vergleich zu vorangegangenen Wahlperioden auf einem konstant hohen Niveau. Ein weiterer wichtiger Grund für die Auswahl des Verkehrsministeriums lag in den theoretischen Annahmen zum Wahlkreisbezug Kleiner Anfragen begründet. So wurde vermutet, dass es sich insbesondere für die Bereiche Straßenbau und Verkehrsinfrastrukturprojekte um Anfragen handelt, die einen lokalen Bezug aufweisen beziehungsweise mit Blick auf den eigenen Wahlkreis gestellt wurden.

Das Entwicklungsministerium ist nur in den wenigsten Fällen mit der Einbringung von Gesetzentwürfen beschäftigt und verfügt im Vergleich zum Verkehrs- und Innenministerium über keinen klassischen Behördenunterbau, das heißt die in Verträgen ausgestalteten Länderkonzepte und Leitlinien des Ministeriums, die gleichzeitig ein zentrales Managementinstrument darstellen, werden durch so genannte Durchführorganisationen (Kreditanstalt für Wiederaufbau, Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit) umgesetzt.<sup>46</sup> Auch ergibt sich aufgrund der Tätigkeitsfelder des Entwicklungsministeriums ein deutlich

<sup>46</sup> Vgl. zur Organisation des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung und zu den Arbeitsschwerpunkten <http://www.bmz.de/de/ministerium/aufbau/index.html>, <http://www.service.bund.de/Content/DE/DEBehoerden/B/BMZ/Bundesministerium-fuer-wirtschaftliche-Zusammenarbeit-und-Entwicklung.html?nn=4641496&searchResult=true&templateQueryString=BMZ> (Abruf jeweils am 16. Juli 2018).

unterschiedlicher Bedarf an gesellschaftlicher Rückkopplung. Dies macht die parlamentarische Kontrolle des Ministeriums keineswegs zweitrangig – möglicherweise zeigen sich hier andere Anreize der Parlamentarier und Fraktionen zur Überwachung und kritischen Begleitung der Entwicklungspolitik der Regierung. Entgegen der prominenten Annahme, wonach die Kleine Anfrage vor allem der Sach- und Leistungskontrolle dient, wurde zudem angenommen, dass hier die Richtungskontrolle im Vordergrund steht. Obwohl der Zugang über die drei Ministerien die Gesamtanzahl der Kleinen Anfragen eingrenzte, war das Sample mit 1.326 Anfragen für eine qualitative Untersuchung noch immer zu umfangreich (vgl. Abbildung 2).<sup>47</sup> Daher wurde für jedes der drei Ministerien eine zufällige Stichprobe gezogen. Aufgrund der hohen Zahlen im Bereich Verkehr und Inneres ist jede zehnte Anfrage und geringen Zahlen im Entwicklungsministerium jede dritte Anfrage ausgewählt worden. Insgesamt ergibt sich ein Sample von 147 Kleinen Anfragen (vgl. Tabelle 1).<sup>48</sup>

	Bundesministerium des Innern (BMI)	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS)	Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)
Die Linke	49	9	7
Bündnis 90/Die Grünen	17	29	14
SPD	6	14	0
gesamt	74	52	21
Quelle: Eigene Darstellung.			

### 3. Sach- und Richtungskontrolle – Merkmale, Beispiele und Zuordnungsschwierigkeiten

Die in der Parlamentarismusforschung breit rezipierte Annahme, wonach die Kleine Anfrage maßgeblich der Sach- und Leistungskontrolle diene, ließ sich aufgrund von Mehrdeutigkeiten einzelner Anfragen nicht durchweg empirisch fundieren. Dennoch lieferte die Kodierung aller rund 2.800 Einzelfragen der 147 Anfragen interessante Ergebnisse. Deutlicher als bei den anderen beiden Ressorts stand für die Innenpolitik die Sach- und Leistungskontrolle der Bundesregierung im Vordergrund. Dies wird vor allem an den von der Linkspartei in regelmäßigen Abständen gestellten Anfragen zu ausländerfeindlichen, rechtsextremistischen und politisch motivierten Straftaten deutlich.<sup>49</sup> Eine Vielzahl von weiteren Kleinen Anfragen umfassten die Themenbereiche Asyl und Migration<sup>50</sup>, Bundeskriminalamt und Bundes-

47 Vgl. Deutscher Bundestag, a.a.O. (Fn. 9), S. 10.

48 Somit haben es vergleichsweise wenige Anfragen der SPD in das Sample geschafft. Blickt man jedoch auf die Grundgesamtheit der Kleinen Anfragen in der 17. Wahlperiode, fällt auf, dass die SPD das Anfrageinstrument generell zurückhaltender einsetzte als die Linkspartei und Bündnis 90/Die Grünen. Die Abgeordneten der SPD bevorzugten stattdessen vielfach schriftliche Einzelanfragen. Dies gilt auch für die vorangegangenen Wahlperioden; vgl. hierzu Deutscher Bundestag, a.a.O. (Fn. 9), S. 2 ff.

49 Vgl. BT-Drs. 17/414; BT-Drs. 17/1341; BT-Drs. 17/1537; BT-Drs. 17/2658; BT-Drs. 17/6732; BT-Drs. 17/8299.

50 Vgl. BT-Drs. 17/2965; BT-Drs. 17/6720; BT-Drs. 17/8834.

polizei<sup>51</sup> sowie Datenschutz.<sup>52</sup> Im Zuge der Kontrolle der Bundesregierung samt nachgeordneter (Ministerial)bürokratie richteten die Fragesteller ihr Augenmerk dabei überwiegend auf Zahlen und Statistiken, Akteure sowie Zeitraum und Ort.<sup>53</sup> Anfragen, die im Sinne der Richtungskontrolle die inhaltlichen Grundzüge der Regierung und damit die Richt- und Leitlinien sowie grundlegende Konzeptionen des Regierungshandelns betrafen, traten hier nur in Einzelfällen auf. Auch die an das Verkehrsministerium zugeleiteten Anfragen ließen überwiegend Tendenzen der Sachkontrolle erkennen, was vor allem bei Fragen im Zusammenhang mit Bundesfernstraßen und Schienenverkehr deutlich wurde. Ein Beispiel:

„In welche Bundesfernstraßen des Landes Nordrhein-Westfalen sind seit 2003 insgesamt und pro Jahr Erhaltungsmittel des Bundes in welcher Höhe geflossen (bitte tabellarisch nach Einzelprojekt und Baukosten ausweisen)?“<sup>54</sup> (Fraktion Bündnis 90/Die Grünen)

Fast jede zweite der untersuchten Anfragen betraf eines der beiden Themen. Beispielhaft dafür stehen die Kleinen Anfragen der Fraktion der Bündnisgrünen, die in der 17. Wahlperiode einen Schwerpunkt auf die Kontrolle des Verkehrsministeriums gelegt zu haben scheinen (vgl. Abbildung 2).

Auch die SPD-Fraktion stellte teils umfangreiche Anfragen zum Sachstand von Verkehrsinfrastrukturprojekten. Gegenüber den anderen beiden Fraktionen standen hier jedoch vermehrt Fragen zukünftiger politischer Absichten und Pläne der Regierung im Vordergrund:

„Beabsichtigt die Bundesregierung, den Vorschlag von Unfallforschern aufzugreifen, für die Elektroräder eine neue Fahrzeugklasse zu schaffen, und teilt die Bundesregierung die Auffassung von Unfallforschern, dass damit eine Verpflichtung für Fahrradhelme, Mofaprüfbescheinigung, Versicherungskennzeichen und Betriebserlaubnis einhergehen muss?“<sup>55</sup> (SPD-Fraktion)

Anfragen jener Art haben nicht mehr lediglich Zahlen und Fakten zum Gegenstand, sondern sollen die Regierung dazu veranlassen, ihren Kurs sowie zukünftige oder bereits getroffene Beschlüsse und Handlungen zu rechtfertigen. Die Oppositionsparteien können folglich die Grundzüge der Regierungspolitik an ihren eigenen Vorstellungen messen, so dass sie inhaltlich der Richtungskontrolle zugeordnet werden können.<sup>56</sup> Die tendenzielle Gewichtung der Anfragen nach Sach- und Leistungskontrolle auf der einen und Richtungskontrolle auf der anderen Seite stellte sich für den Bereich der Entwicklungspolitik als überaus schwierig heraus. Häufig war zu beobachten, dass sich die Merkmale beider Kontrollarten innerhalb der Fragen vermischten:

„Erwägt die Bundesregierung die Bereitstellung von Beiträgen an den ITT Trust Fund bis Ende 2011? Wenn ja, in welcher Höhe? Wenn nein, warum nicht?“<sup>57</sup> (Fraktion Die Linke)

51 Vgl. BT-Drs. 17/2803; BT-Drs. 17/3931; BT-Drs. 17/9535; BT-Drs. 17/10877; BT-Drs. 17/13437.

52 Vgl. BT-Drs. 17/6587; BT-Drs. 17/6972.

53 Vgl. BT-Drs. 17/5345, S. 2.

54 BT-Drs. 17/2700, S. 2.

55 BT-Drs. 17/6673, S. 4.

56 Vgl. *Werner J. Patzelt*, *Parlamentarische Kontrolle. Begriffe, Leitgedanken und Erscheinungsformen*, in: *Birgit Eberbach-Born | Sabine Kropp | Andrej Stuchlik | Wolfgang Zeh* (Hrsg.), *Parlamentarische Kontrolle und Europäische Union*, Baden-Baden 2013, S. 23 – 48, S. 23; *Winfried Stefani*, a.a.O. (Fn. 20), S. 1345.

57 BT-Drs. 17/6543, S. 2.

„Hat es bezüglich des Projekts in Kalomo Evaluationen seitens der deutschen EZ gegeben, sind diese öffentlich zugänglich, und wie beurteilt die Bundesregierung sie?“<sup>58</sup> (Fraktion Bündnis 90/Die Grünen)

Die nachstehende Synopse zeigt die an die Einzelfragen angelegten Kriterien zur Identifikation der Leistungs- und Richtungskontrolle. Die ausgewählten Zitate aus zwei Kleinen Anfragen stehen dabei exemplarisch für die angedeutete Problematik der idealtypischen Gegenüberstellung beider Kontrollarten. In einer Vielzahl von Fällen handelt es sich eben

<i>Tabelle 2: Synopse der Merkmale von Sach- und Richtungskontrolle</i>		
	Sach- und Leistungskontrolle	Richtungskontrolle
<i>Eschenburg</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– es handelt sich um reine Sachfragen</li> <li>– Art der Kontrolle ist ausschließlich an einem konkreten Objekt beziehungsweise an einer konkreten Leistung orientiert</li> <li>– Kontrolle, ob die Beamten vernünftig, sorgfältig, zuverlässig und objektorientiert arbeiten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– bezieht sich auf die politische Richtung, die bei einer Maßnahme zum Ausdruck kommt</li> </ul>
<i>Steffani</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– die Fragen drehen sich um sach- oder leistungsbezogene Tatsache</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– es geht um die politischen Absichten und Konzeptionen der Regierung, deren generelle oder spezielle Zielsetzung als Information gewertet werden kann</li> <li>– verlangt nach offener Bekundung und zielt daher auf öffentliche Stellungnahme und Entscheidungen</li> </ul>
<i>Ellwein / Görlitz</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– kritische Überprüfung dessen, was die Regierung getan oder gelassen hat, steht im Vordergrund</li> <li>– das Parlament kontrolliert in diesem Sinne die Durchführung von Gesetzen</li> <li>– zur Sach- und Leistungskontrolle gehören allgemeine Grundsätze wie Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit und Sachgerechtigkeit</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– wird an Handlungen, Beschlüssen oder Plänen der Regierung geübt</li> <li>– sie muss inhaltlich die Grundzüge der Politik, die Richtung, die Richt- und Leitlinien oder grundlegende Konzeptionen und Vorstellungen betreffen, also nicht konkrete Einzelfälle oder die sachgemäße Durchführung von Parlamentsbeschlüssen</li> <li>– Richtungskontrolle zielt auf zukünftiges Handeln ab</li> </ul>
<i>Patzelt</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– bezieht sich auf die konkreten Auswirkungen der Regierungstätigkeiten</li> <li>– es geht darum, ob die Regierung ihre Ziele wirklich erreicht und ob die von der Regierung geführte Exekutive in der Praxis zuverlässig und möglichst fehlerfrei arbeitet</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– die politische Gesamtlinie der Regierung wird kontrolliert</li> <li>– Oppositionelle Parteien werden dabei den Kurs der Regierung an den eigenen Vorstellungen messen</li> </ul>
<p>Quelle: <i>Theodor Eschenburg</i>, a.a.O. (Fn. 30), S. 608 – 609; <i>Winfried Steffani</i>, a.a.O. (Fn. 20), S. 1331, S. 1345; <i>Thomas Ellwein / Alexander Görlitz</i>, <i>Parlament und Verwaltung</i>, Stuttgart 1967, S. 156, S. 158, S. 172, S. 179; <i>Werner J. Patzelt</i>, a.a.O. (Fn. 31), S. 31.</p>		

nicht ausschließlich um reine Sachfragen oder um die bloße Effizienzkontrolle der nachgeordneten Verwaltung. Zudem ist das Anliegen der Fragesteller nicht immer eindeutig zu erkennen. Handelt es sich bei Fragen nach der Rechtfertigung oder der Begründung einer Maßnahme schon um Fragen nach Vorstellungen, Leitlinien oder grundlegende Konzeptionen der Regierungspolitik? Und wie fällt die Zuordnung aus, wenn Merkmale beider Kontrollarten innerhalb ein und derselben Frage auftauchen? Am hilfreichsten waren dabei noch die von *Ellwein* und *Görlitz* aufgestellten Merkmale bezüglich der allgemeinen Grundsätze von Sach- und Leistungskontrolle (vgl. Tabelle 2). Zu den „reinen Sachfragen“ konnten auch jene gezählt werden, die auf Zahlen und Statistiken, Akteure sowie Zeitraum und Ort abzielten. Gleichzeitig existiert ein erheblicher „Graubereich“, der oftmals viel Spielraum für Interpretationen lässt. Letztlich ist der Mehrwert der Unterscheidung für die Analyse Kleiner Anfragen im Rahmen der Kontrollfunktion nicht zu erkennen.

In Ermangelung trennscharfer und operationalisierbarer Kriterien lassen sich deshalb folgende Schlussfolgerungen ableiten: Bleibt man bei der Gegenüberstellung beider Kontrollarten, deuten die untersuchten Fälle darauf hin, dass Kleine Anfragen tendenziell eher der Sach- und Leistungskontrolle und weniger der Richtungskontrolle dienen. Allerdings ist die auf *Theodor Eschenburg* zurückgehende idealtypische Zweiteilung der Kontrollarten nach inhaltlichen Gesichtspunkten in der Praxis wohl nur schwerlich aufrecht zu erhalten; und generell stellt sich die Frage nach dem Mehrwert der Unterscheidung. In Anlehnung an *Ellwein* und *Görlitz* erscheint es gewinnbringender, Kleine Anfragen nach konkreten Gegenständen der Kontrolle zu analysieren und zu kategorisieren.

#### 4. Wer kontrolliert was und mit welchem Effekt?

In nahezu allen Fällen wurden die Kleinen Anfragen von den jeweiligen Fachpolitikern der Oppositionsfraktionen eingebracht. Hierfür wurden die Ausschussmitgliedschaften der Abgeordneten in der 17. Wahlperiode mit den Namen der Initiatoren der Anfragen abgeglichen. Wiesen die Fragesteller keine Übereinstimmung mit einem der drei Ausschüsse auf, wurde zudem geprüft, ob das Thema der Anfrage dennoch in deren Fachgebiet fiel. Lediglich im Bereich Innenpolitik waren sieben Initiatoren keine Experten für das jeweilige Thema. Die Zahlen für den Bereich Verkehr und Bau sowie die Entwicklungspolitik fielen noch geringer aus. Die Fachpolitiker sind also von entscheidender Bedeutung für die Nutzung der Kleinen Anfragen. Gleichzeitig spielen sie eine wichtige Rolle im Rahmen ihrer fraktionsinternen Vorbereitung, wie neuere Untersuchungen zeigen.<sup>59</sup> Der Charakter des Bundestages als arbeitsteiliges Fraktionenparlament spiegelt sich somit auch im Frageverfahren wider.

Um das „Was“ der Kontrolle näher bestimmen zu können, wurden konkrete Maßstäbe herausgearbeitet, anhand derer die Kontrollierenden das Handeln der Exekutive bewerten können.<sup>60</sup> Mehr als zwei Drittel aller untersuchten Anfragen standen dabei im Zusammenhang mit der Frage, in welchem Umfang und für welche Zwecke staatliche Gelder ausgegeben wurden. Dabei ließen sich innerhalb der drei Ressorts gewisse Schwerpunkte ausma-

59 Vgl. *Sven T. Siefken*, *Parlamentarische Kontrolle im Wandel. Theorie und Praxis des Deutschen Bundestages*, Baden-Baden 2018, S. 343, S. 423 f.

60 Vgl. *Peter Stadler*, a.a.O. (Fn. 18), S. 37 f.

chen. Zum Teil betraf das Informationsinteresse der Abgeordneten ganz konkrete Belange. Hier stand die kritische Überprüfung der in den einzelnen Haushaltstiteln vorgesehenen Mittel sowie deren Verwendung im Vordergrund, wie folgendes Beispiel verdeutlicht:

„Wie hoch werden jeweils die Mittel aus dem Bundeshaushalt für Erhaltungs- beziehungsweise Ersatzinvestitionen bei den Bundesfernstraßen in Thüringen in den Jahren 2011 bis 2015 gemäß Beschlusslage Bundeshaushalt 2011 und Finanzplan bis 2015 sein?“<sup>61</sup> (Fraktion Bündnis 90/Die Grünen)

Ein vergleichsweise stark ausgeprägtes Kontrollbewusstsein legten dabei die Fachpolitiker für wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit an den Tag.<sup>62</sup> Die Kontrolle des Innenministeriums samt nachgelagerter Verwaltung beschränkte sich vornehmlich auf Kostenstellen im Zusammenhang mit Polizeibehörden und -einsätzen sowie die Überprüfung der Verwaltungsausgaben. Fragen rund um die Finanzierung und Instandhaltung von Verkehrsinfrastrukturprojekten standen bei der Verkehrspolitik im Vordergrund.<sup>63</sup> Ohne die Liste an Gegenständen der finanziellen Kontrolle noch weiter auszuführen, wird deutlich, dass die Kleinen Anfragen für die Oppositionsfraktionen ein durchaus geeignetes Instrument darstellen, um die finanziellen Ausgaben und Vorhaben der Regierungspolitik mindestens stichprobenartig im Detail zu überprüfen. Die aus der Ministerialverwaltung erhaltenen und verbindlichen Informationen können die Kontrolleure folglich nutzen, um die Regierung über den Weg der Öffentlichkeit mit möglichen Ungereimtheiten zu konfrontieren. Im Rahmen der eigenen Untersuchung konnte dieser Prozess lediglich exemplarisch bei drei zeitlich aufeinanderfolgenden Anfragen festgestellt werden. Hier verwiesen die Fragesteller in den Vorbemerkungen der Anfrage explizit auf die mediale Berichterstattung zur Problematik.<sup>64</sup> Wie oft es tatsächlich vorkommt, dass die Medien gleichsam als „Verstärker“ der parlamentarischen Kontrolle dienen, kann letztlich nur durch detaillierte und systematische Inhaltsanalysen geprüft werden, die jedoch nicht Bestandteil der hier vorgelegten Untersuchung waren.

Gleichzeitig wäre es in diesem Zusammenhang verkürzt, anzunehmen, dass die parlamentarische Kontrolle durch die Opposition lediglich über den Weg der Öffentlichkeit ihre Wirkung entfaltet. Oftmals wurden die bereits beantworteten Anfragen für erneute Kontrollprozesse genutzt, um bei unbefriedigender Auskunft nachzuhaken oder die Regierung mit widersprüchlichen Angaben zu konfrontieren.<sup>65</sup> Für das Ressort Innenpolitik ließ sich dieses Muster bei mehr als einem Drittel aller untersuchten Fälle feststellen. Damit kann die aus Teilen der Wissenschaft geäußerte Kritik zumindest relativiert werden, wonach die Parlamentarier angesichts steigender Zahlen von Anfragen den Überblick über die erhaltenen Informationen verlieren. Vieles spricht dafür, dass die Kontrolleure die Ergebnisse ihrer häufig umfangreichen Informationsbekundungen systematisch filtern, auswerten und ein-

61 BT-Drs. 17/5581, S. 2.

62 Vgl. BT-Drs. 17/3005, S. 2 – 5; BT-Drs. 17/5745, S. 7; BT-Drs. 17/6543, S. 2; BT-Drs. 17/12456, S. 4 ff.; BT-Drs. 17/9291, S. 15.

63 Vgl. BT-Drs. 17/2398; BT-Drs. 17/2700; BT-Drs. 17/4171; BT-Drs. 17/4208; BT-Drs. 17/5581; BT-Drs. 17/5702; BT-Drs. 17/7322; BT-Drs. 17/14026; BT-Drs. 17/14155.

64 Vgl. BT-Drs. 17/14767; BT-Drs. 17/14021; BT-Drs. 17/13781; vgl. auch *Ulrich Clauß*, Friedrichs Personalpolitik gerät ins Zwielicht, in *Die Welt online* vom 17. Mai 2013, <https://www.welt.de/politik/deutschland/article116274457/Friedrichs-Personalpolitik-geraet-ins-Zwielicht.html> (Abruf am 12. Mai 2017).

65 Vgl. BT-Drs. 17/194, S. 6; BT-Drs. 17/11806, S. 7.

ordnen. Außerdem darf nicht übersehen werden, dass auch die Abgeordneten der Opposition über informelle Kommunikationswege verfügen und per Telefon, per Mail oder im direkten Gespräch an die Ministerien samt nachstehenden Verwaltungsapparat herantreten, um Informationen für die eigene parlamentarische Arbeit einzuholen. Wie neuere Quellen zeigen, muss der Informationsaustausch nicht zwingend den formalen Weg über das Anfrageverfahren nehmen.<sup>66</sup> Auch wenn sich das Ausmaß dieser informellen Beziehungen von Ministerium zu Ministerium stark unterscheidet, verstehen sich nicht wenige Behördenmitarbeiter als unpolitische Akteure, die jedem Abgeordneten einen Auskunftsanspruch zugestehen.<sup>67</sup>

### 5. Wahlkreisarbeit – Responsivität mittels Kleiner Anfragen

Die im Rahmen des CITREP-Forschungsprojektes zur Wahlkreisarbeit von Abgeordneten in Deutschland und Frankreich<sup>68</sup> ermittelten Befunde zeichnen das Bild vom Parlamentarier als Spezialisten für Input und Responsivität. Das Aufnehmen von Anliegen und Problemen der Gesprächspartner vor Ort ist dabei als eine der wichtigsten Tätigkeiten im Wahlkreis beschrieben worden.<sup>69</sup> Die permanente Rückkopplung bildet somit die entscheidende Grundlage zur Aufrechterhaltung der Repräsentationsbeziehungen. Damit dies gelingen kann, müssen die Abgeordneten zu den großen Fragen der Politik ebenso Stellung beziehen wie zu den Spezialthemen aus anderen oder den eigenen Politikbereichen. Offen bleibt jedoch, auf welche Art und Weise die Informationen aus dem Wahlkreis ihren Weg in das Parlament finden.<sup>70</sup> Möglicherweise dienen die Kleinen Anfragen neben einer Vielzahl an informellen Möglichkeiten der Informationsweitergabe als eine Art „Transformationskanal“. Diese Annahme bestätigte sich jedoch nur für die dem Ministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung zugeleiteten Anfragen.

Zur Kodierung des Wahlkreisbezugs wurden zunächst die Namen der Initiatoren und Mitunterzeichner der Kleinen Anfragen mit ihren Wahlkreisen abgeglichen. Dafür ist auf das Web-Archiv des Deutschen Bundestages zurückgegriffen worden.<sup>71</sup> Im nächsten Schritt wurde überprüft, inwiefern sich die Fragen auf eine Region, ein Gebäude oder einen Straßen- beziehungsweise Schienenabschnitt in ihrem Wahlkreis bezogen. Auf diesem Weg lie-

66 Vgl. *Sven T. Siefken*, a.a.O. (Fn. 59), S. 276, S. 344, S. 427.

67 Vgl. ebenda, S. 304, S. 342.

68 Das Forschungsprojekt „Citizens and Representatives in France and Germany“ (CITREP) wurde von 2010 bis 2013 unter Leitung von *Oscar W. Gabriel* (Universität Stuttgart), *Suzanne S. Schüttemeyer* (Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg) und *Eric Kerrouche* (Sciences Po, Bordeaux) durchgeführt und durch die Deutsche Forschungsgemeinschaft und die Agence Nationale de la Recherche in Frankreich gefördert. Zum Inhalt und den Ergebnissen vgl. die Beiträge in Heft 3/2013 der ZParl sowie *Oscar W. Gabriel / Eric Kerrouche / Suzanne S. Schüttemeyer* (Hrsg.), *Political Representation in France and Germany. Attitudes and Activities of Citizens and MPs*, Cham 2018.

69 Vgl. *Danny Schindler / Sven T. Siefken*, Wahlkreisarbeit der Abgeordneten des Deutschen Bundestages. Ein Beitrag zur parlamentarischen Kontrolle?, in: *Birgit Eberbach-Born / Sabine Kropp / Andrej Stuchlik / Wolfgang Zeh* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 56), S. 203 – 225, S. 211.

70 Vgl. ebenda, S. 213, S. 217, S. 233.

71 Vgl. Mitglieder des 17. Deutschen Bundestages, <http://webarchiv.bundestag.de/cgi/show.php?fileToLoad=3041&id=1223> (Abruf am 12. Mai 2017).

ßen sich mehrere Anfragen mit konkretem Wahlkreisbezug identifizieren. So informierte sich der Abgeordnete *Stephan Kühn* (Wahlkreis 161: Dresden II, Bautzen II, Bündnis 90/Die Grünen) mit zwei Anfragen zum Stand des Ausbaus von Schienennetzen und deren Elektrifizierung in Sachsen mit Schwerpunkt Dresden und Bautzen.<sup>72</sup> Die von dem SPD-Verkehrspolitiker *Michael Peter Groß* initiierte Anfrage war insofern interessant, als es sich bei den aufgeführten Mitunterzeichnern *Ernst Dieter Rossmann* (Wahlkreis 007: Pinneberg) und *Hans Peter Bartels* (Wahlkreis 005: Kiel mit Landkreis Rendsburg Eckernförde) um zwei fachfremde Politiker handelte. Die Anfrage beschäftigte sich unter anderem mit der angespannten Verkehrslage auf der B 76 bei Eckernförde, die Einschätzung der Bundesregierung bezüglich der Forderung einer Entlastung des Rendsburger Kanaltunnels sowie mit einer Reihe von geplanten Verkehrsinfrastrukturprojekten und deren Finanzierung in und um Kiel.<sup>73</sup> Für den Fall der Grünen-Fachpolitikerin für Gesundheit und Pflege *Elisabeth Scharfenberg* (Wahlkreis 239: Hof mit Wunsiedel im Fichtelgebirge) lässt sich ein anderes Schema erkennen: In einer Kleinen Anfrage zur Streichung der Bundesstraße 303 (Fichtelgebirgsautobahn) aus dem Bundesverkehrswegeplan ist die Wahlkreispolitikerin namentlich zuerst aufgeführt. Bei den Mitunterzeichnern handelt es sich um den Vorsitzenden des Verkehrsausschusses in der 17. Wahlperiode, *Anton Hofreiter*, sowie um die Verkehrspolitikerin *Bettina Herlitzius*.<sup>74</sup>

Zudem ließ sich eine weitere Gruppe von Fällen ausmachen, die auf den Zusammenhang zwischen Anfrageverfahren und Wahlkreisinteressen hindeuteten. Konkrete Infrastrukturprojekte und Gebäude in einzelnen Bundesländern, Landkreisen oder Städten waren auch hierbei die alles bestimmenden Anliegen der Abgeordneten. Allerdings bestand oftmals keine eindeutige Verbindung zwischen den Initiatoren beziehungsweise Mitunterzeichnern der Anfrage und ihren offiziellen Wahlkreisen. Möglicherweise ist diese Feststellung auf die so genannten Betreuungswahlkreise zurückzuführen. So zeigte eine vergleichende Studie zur Wahlkreis-Mandats-Relation des 15. Deutschen Bundestages, dass ein Abgeordneter der Bündnisgrünen für 5,4 Wahlkreise zuständig ist, während auf einen Abgeordneten der CDU und der SPD nur 1,2 Wahlkreise entfallen.<sup>75</sup> Die folgenden Beispiele nähern diese Vermutung. So initiierte der Abgeordnete *Hans-Josef Fell* (Wahlkreis 248: Bad Kissingen, Bündnis 90/Die Grünen), unter anderem zuständig für das Themengebiet Verteidigung, eine Kleine Anfrage zur Eisenbahnanbindung einer Bundeswehrkaserne im benachbarten Wahlkreis Scheinfurt/Kitzingen.<sup>76</sup> Auch die von *Valerie Wilms* (Wahlkreis 007: Pinneberg, Bündnis 90/Die Grünen) mitunterzeichnete Anfrage über die Umbenennung einer Bundesautobahn („Küstenautobahn 22“), die durch die benachbarten Wahlkreise Stade I – Rotenburg II und Cuxhaven – Stade II verläuft<sup>77</sup> sowie die von *Undine Kurth* (Wahlkreis 096: Harz mit Salzlandkreis, Bündnis 90/Die Grünen) und ihrer Fraktion gestellte

72 Vgl. BT-Drs. 17/2094; BT-Drs. 17/14155.

73 Vgl. BT-Drs. 17/2398, S. 9 f.; S. 12 – 16.

74 Vgl. BT-Drs. 17/13018; vgl. hierzu auch die von *Wolfgang Strengmann-Kuhn* (Wahlkreis 181: Main-Taunus-Kreis mit Hochtaunuskreis) und den jeweiligen Verkehrspolitikern seiner Fraktion eingebrachte Anfrage zu Störungen und Lärmoptimierung am Frankfurter Flughafen (BT-Drs. 17/13459).

75 Vgl. *Olaf Jandura*, Kleinparteien in der Mediendemokratie, Wiesbaden 2007, S. 24.

76 Vgl. BT-Drs. 17/1416.

77 Vgl. BT-Drs. 17/922.

Anfrage bezüglich einer geplanten Ortsumfahrung im Süden Sachsen-Anhalts standen hierfür exemplarisch.<sup>78</sup>

Auch wenn die vorliegenden Ergebnisse auf den Infrastrukturbereich (Straßenbau, öffentliche Verkehrsmittel etc.) beschränkt sind, deutet vieles darauf hin, Kleine Anfragen auch als Instrument der Repräsentation von regional-spezifischen Wahlkreisinteressen anzusehen. Sie bieten den Abgeordneten eine gute Möglichkeit, Anliegen und Probleme aus dem Wahlkreis in parlamentarische Tätigkeiten umzusetzen. Des Weiteren lassen die gezeichneten Befunde Rückschlüsse auf die Rolle der Fachpolitiker für die Wahlkreisarbeit zu. Da letztere als Mitunterzeichner der Kleinen Anfragen oft zusammen mit den jeweiligen Wahlkreisabgeordneten aufgeführt wurden, kann angenommen werden, dass einige Parlamentarier die für sie fachfremden Themen zunächst an die Experten der Fraktion weitergeben. Das nachfolgende Zitat verdeutlicht die Einbindung des zuständigen Fachpolitikers bei der Vorbereitung von Anfragen aus dem Wahlkreis mit Bezug zur Bundesimmobilienanstalt (BImA):

„Mein Büro schaut dann darüber, und wir korrigieren dann auch einiges und schauen uns gewisse Wertungen an. Gerade wenn es Kollegen sind, die von der ‚heilsbringenden‘ Mission der BImA nicht vollständig überzeugt sind, dann würden wir schauen, dass dort auch die Fraktionsbeschlusslinie eingehalten wird und nichts anderes durchschimmert. Und in solchen Fällen gehe ich dann auch immer nur an die zweite Stelle der Anfrage.“<sup>79</sup>

Auf diese Weise können die „einfachen“, fachfremden Abgeordneten von der inhaltlichen und politischen Urteilskraft ihrer Kollegen profitieren, um das Anfrageinstrument möglichst gewinnbringend für die eigene Wahlkreisarbeit einzusetzen.

Gleichzeitig lassen einige der untersuchten Anfragen vermuten, dass auch die Abgeordneten des Bundestages um finanzielle Vorteile oder Wohltaten für ihre Wahlkreise bemüht sind. Im Unterschied zu US-amerikanischen Kongressabgeordneten verfügen einzelne Bundestagsmitglieder jedoch nicht über die gesetzgeberischen Kompetenzen, maßgeschneiderte Zuschussprogramme für die eigene Region aufzustellen.<sup>80</sup> Gesetzgebung im parlamentarischen Regierungssystem erfolgt im Zusammenspiel aus Parlamentsmehrheit und Regierung. Dennoch kann mit Blick auf die Kleinen Anfragen von Allokationsresponsivität gesprochen werden, da die (Oppositions-)Abgeordneten über die ihnen zur Verfügung stehenden Kanäle die Berücksichtigung materieller regionaler Interessen einfordern. Außerdem ist die symbolische Dimension des Instruments nicht zu unterschätzen. Kleine Anfragen dienen im Einzelfall als Nachweis parlamentarischer Arbeit und erhöhen die Wahrnehmung der Abgeordneten bei den Wählern „zu Haus“. Im Sinne der von *Eulau* und *Karps* beschriebenen symbolischen Responsivität geben die Anfragen den Repräsentierten das Gefühl, dass die Repräsentanten die Probleme und Anliegen aus dem Wahlkreis verstehen und ernst nehmen, was sich wiederum positiv auf die Repräsentationsbeziehungen auswirken kann.

78 Vgl. BT-Drs. 17/4965.

79 *Tobias Lindner*, Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, zitiert in *Sven T. Siefken*, a.a.O. (Fn. 59), S. 343.

80 Vgl. *Roger H. Davidson*, Der Kongreß als repräsentative Institution, in: *Uwe Thaysen | ders. | Robert G. Livingston* (Hrsg.), US-Kongreß und Deutscher Bundestag. Bestandaufnahmen im Vergleich, Opladen 1988, S. 49 – 72, S. 58; *Randall B. Ripley*, Kongreß und Einzelstaaten: Zentralisierter Interessenausgleich, in: ebenda, S. 156 – 174, S. 159 ff. *Roger H. Davidson | Walter J. Oleszek | Frances E. Lee | Eric Schickler* (Hrsg.), *Congress and Its Members*, Los Angeles u.a. 2016, S. 113 – 117.

## 6. Agenda-Kontrolle

Der Begriff der Agenda-Kontrolle beschäftigt sich mit dem Verhältnis zwischen Parlament und Regierung und fragt nach den Instrumenten und Möglichkeiten eines Parlaments, Themen aufzugreifen und Politikfelder zu beeinflussen sowie nach Verfahrensabläufen, mit denen es trotz knapper Zeitressourcen und einer Fülle von zu bearbeitenden Materien gelingen kann, den parlamentarischen Betrieb sowie die Repräsentation einer Vielzahl von Interessen zu gewährleisten. Agenda-Kontrolle der parlamentarischen Mehrheit verfolgt das Ziel, die Handlungsfähigkeit sowie die Vorhaben „ihrer“ Regierung sicherzustellen, während es der parlamentarischen Opposition darum geht, auf das Regierungshandeln mit eigenen Inhalten zu reagieren und als Alternative wahrgenommen zu werden: „Agenda Control strives to achieve a delicate balance between the right of the majority to govern and the right of the minorities to be heard.“<sup>81</sup> Die Instrumente reichen dabei von der Gesetzgebung, dem Festlegen einer Tagesordnung im Ausschuss und im Plenum bis hin zur Kontrolle der Regierung mittels parlamentarischer Fragen.<sup>82</sup>

In einer Vielzahl der untersuchten Kleinen Anfragen signalisierten die Abgeordneten konkrete Absichten und Erwartungen und machten somit gegenüber der Regierung deutlich, dass Handlungsbedarf besteht. Bei dieser Fragetechnik stand weniger die reine Sachinformation im Vordergrund. Vielmehr versuchte die Opposition damit, auf die aus ihrer Sicht vernachlässigte Politik der Regierung aufmerksam zu machen. Diese Art von Fragen hatte keinesfalls nur Zufallscharakter, sondern trat vermehrt auf. Die folgenden drei Beispiele stehen hierfür exemplarisch:

„Welche Schritte gedenkt die Bundesregierung zu unternehmen, um die in mehreren Studien ermittelte geringe Berufszufriedenheit der Beschäftigten der Bundespolizei zu verbessern?“<sup>83</sup> (Fraktion Die Linke)

„Wie werden die Bundesregierung und die EU zukünftig dafür sorgen, dass Cloud-Daten in Deutschland beziehungsweise in der EU vor Abfragen aus den USA geschützt werden (bitte die konkreten Maßnahmen, Rechtsakte oder sonstigen Schritte erläutern)?“<sup>84</sup> (Fraktion Die Linke)

„Was will die Bundesregierung unternehmen, um steigende Wohnkosten zu verhindern und damit einen erzwungenen Umzug von Seniorinnen und Senioren aus ihrer gewohnten Wohnumgebung zu verhindern?“<sup>85</sup> (Fraktion Die Linke)

Im Zusammenhang mit der Thematisierungsfunktion standen auch die so genannten informierenden Fragen, auf die schon *Gertrud Witte-Wegmann* hingewiesen hatte.<sup>86</sup> Entgegen den Bestimmungen aus § 110 GOBT wurde die Bundesregierung dabei nicht um Auskünfte über Tatsachen gebeten. Angeregt von aktuellen Nachrichten, Forschungsergebnissen, Berichten oder EU-Beschlüssen- und -Richtlinien wurden der Bundesregierung viel-

81 *Herbert Döring*, Parliamentary Agenda Control and Legislative Outcomes in Western Europe, in: *Legislative Studies Quarterly*, 26. Jg. (Feb. 2001), H. 1, S. 145 – 165, S. 147.

82 Vgl. ebenda, S. 145 ff; *ders.*, Time as a Scarce Resource: Government Control of the Agenda, in: *ders.* (Hrsg.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, Frankfurt am Main 1995, S. 223 – 247, S. 223.

83 BT-Drs. 17/6655, S. 2.

84 BT-Drs. 17/12651, S. 13.

85 BT-Drs. 17/12144, S. 13.

86 Vgl. *Gertrud Witte-Wegmann*, a.a.O. (Fn. 13), S. 152.

mehr Ansichten und Tatsachen vorgetragen, verbunden mit der Forderung, Stellung zu beziehen. Zitate aus den Anfragen verdeutlichen dies:

„Inwiefern sind der Bundesregierung die Ergebnisse der vom Verkehrsverband Westfalen e.V. in Auftrag gegebenen Untersuchung bekannt, und welche Schlussfolgerungen und Konsequenzen zieht die Bundesregierung aus den Ergebnissen der Untersuchung?“<sup>87</sup> (Fraktion Bündnis 90/Die Grünen)

„Welche Schlussfolgerungen zieht die Bundesregierung aus den Ergebnissen der Untersuchungen des australischen Datenschutzexperten *Chris Connolly* vom Dezember 2008, die 2009 bestätigt wurden, wonach sich lediglich 3,4 Prozent der US-Unternehmen, die den ‚Safe Harbor‘-Grundsätzen beigetreten sind, auch tatsächlich an den darin festgelegten Datenschutzstandard halten?“<sup>88</sup> (SPD-Fraktion)

„Wie bewertet die Bundesregierung den Vorschlag der Expertengruppe ‚Bauzeit- und Endfinanzierung von Schiffsneubauten deutscher Werften‘, ein spezielles Förderprogramm Forschung und Entwicklung ‚Greenshipping‘ auf der Grundlage der ‚Leitlinien der Gemeinschaft für staatliche Umweltbeihilfen‘ (2008/C 82/01) einzuführen, und wird sie die Möglichkeit einer solchen Bundesförderung prüfen?“<sup>89</sup> (SPD-Fraktion)

Inwiefern die Themensetzung durch die Opposition das Handeln der Regierungsmehrheit auf den jeweiligen Politikfeldern beeinflusste, konnte nicht näher untersucht werden. Signifikante Unterschiede zwischen den hier analysierten Politikfeldern ließen sich mit Blick auf die Thematisierungsfunktion nicht feststellen. Mindestens aber wurde deutlich, dass die Opposition über das Anfragement ein ihrer zentralen Funktionen, der Thematisierungsfunktion, nachkommt.<sup>90</sup> Die Kleinen Anfragen sind aufgrund ihrer Schriftlichkeit ein wichtiger Nachweis oppositioneller Arbeit, um die Regierung mit vernachlässigten Problemen zu konfrontieren und deren Berücksichtigung zu fordern.

## 7. Das Anfragewesen im parlamentarischen Prozess – überschätzt oder übersehen?

Die Kleine Anfrage hat sich als klassisches Instrument der Opposition etabliert und wird seit der 12. Wahlperiode in äußerst breitem Umfang von den jeweiligen Fachpolitikern der Fraktionen genutzt. Das arbeitsteilige Fraktionenparlament spiegelt sich also auch im Anfrageverfahren wider und bestätigt einmal mehr den Befund vom „einfachen“ Abgeordneten, der innerhalb seiner Fraktion exklusiv für ein oder zwei Themengebiete fachlich zuständig ist. Die systematische Untersuchung der Anfragen sowohl unter qualitativen als auch unter quantitativen Gesichtspunkten erlaubt zudem theoretische Schlussfolgerungen über die Funktionen Kleiner Anfragen in der Parlamentspraxis. Die hier vorgestellten Befunde unterstreichen die bislang empirisch wenig fundierte Einordnung der Anfragen als zentrales Instrument der Kontrolle, genauer: der Sachkontrolle. Hierfür sprechen vor allem die stark ausgeprägte Überprüfung hinsichtlich der Verwendung von Staatsfinanzen sowie einzelner Haushaltstitel und die zum Teil tiefgründige und überaus detaillierte Kontrolle einzelner Behörden und deren Mitarbeiter durch die Opposition. Die in der Literatur vorgeschlagene

87 BT-Drs. 17/14026, S. 2.

88 BT-Drs. 17/3375, S. 7.

89 BT-Drs. 17/9500, S. 4.

90 Vgl. *Werner J. Patzelt*, a.a.O. (Fn. 56), S. 35.

Unterscheidung in Sach- und Leistungskontrolle auf der einen und Richtungskontrolle auf der anderen Seite hat sich im Rahmen der Untersuchung aufgrund der nur vage gefassten Kriterien als wenig gewinnbringend herausgestellt und kann als überholt betrachtet werden. Eine inhaltlich begründete Zuordnung scheiterte bereits oftmals schon an der Komplexität einzelner Fragen, die nochmals in mehrere Unterfragen gegliedert waren.<sup>91</sup>

Neben der Kontrolle können Kleine Anfragen im Einzelfall einen nicht zu unterschätzenden Beitrag zur Erfüllung der Repräsentationsfunktion leisten. Da über diesen Weg jegliche Themen angesprochen werden können, die im Verantwortungsbereich der Bundesregierung liegen, ist es den Abgeordneten möglich, verbindliche und detaillierte Informationen für die Anliegen ihres Wahlkreises zu erhalten. Auf diese Weise kann die Kleine Anfrage auch Repräsentationsglauben stiften.<sup>92</sup> Weiterführende Studien sollten auch die Antworten auf die schriftlichen und mündlichen Einzelfragen der Abgeordneten untersuchen, die wie die Kleinen Anfragen über das Dokumentations- und Informationssystem des Deutschen Bundestages abrufbar sind. Da sie wie eingangs aufgezeigt von jedem einzelnen Abgeordneten gestellt werden können und die Einbindung der Fraktion entfällt, ist zu vermuten, dass gerade auf diesem Weg vielfach Wahlkreisinteressen aufgegriffen und kommuniziert werden. Neben Kontrolle und Repräsentation spricht außerdem vieles dafür, dass Kleinen Anfragen auch eine Thematisierungsfunktion zugesprochen werden kann.

Die idealtypische Einordnung Kleiner Anfragen als klassisches Instrument der Kontrolle verlangt angesichts der Forschungsergebnisse nach einer Gewichtsverschiebung. Je nach Intention der Fragesteller und Politikfeld kommen die herausgearbeiteten Funktionen in unterschiedlich starkem Ausmaß zum Ausdruck, wobei sie in jedem Fall im Lichte der Kontrolle zu sehen sind. Des Weiteren erfüllen die Anfragen in den seltensten Fällen nur eine der drei herausgearbeiteten Funktionen. Vielmehr lassen sich innerhalb einzelner Fälle gewisse Schwerpunkte ausmachen. Dies gilt besonders für die Thematisierungsfunktion. Einzelfragen, die auf diese Funktion hindeuten, scheinen von Anfrage zu Anfrage stärker oder schwächer ausgeprägt zu sein und nehmen dementsprechend einen kleineren oder größeren Umfang ein.

Anhand der qualitativen Untersuchung Kleiner Anfragen konnten jedoch auch eine Reihe von Schwachstellen des Fragewesens aufgedeckt werden. So ließ sich einerseits beobachten, dass die Nutzungszahlen in den vergangenen Wahlperioden massiv angewachsen sind und in der 18. Wahlperiode einen neuen Rekord von über 3.900 Anfragen erreicht haben. Gleichzeitig hat die Analyse der Einzelfälle die inhaltlichen Auswüchse einer nicht zu unterschätzenden Zahl an Anfragen deutlich gemacht. Beispielsweise stellte die SPD-Fraktion in einer Kleinen Anfrage zur „Verkehrsinfrastruktur für Schleswig-Holstein“ insgesamt 88 Einzelfragen<sup>93</sup>, die Grünen-Fraktion formulierte eine Anfrage zum „Vergabestand, Wettbewerb und Länderprüfungsrechte beim A-Modell im Bundesfernstraßenbau“ mit 127 Einzelfragen<sup>94</sup>, und die Linkspartei ließ sich in 41 Einzelfragen über den „Stadtumbau und differenzierte Entwicklung von Großwohnsiedlungen“<sup>95</sup> informieren. Keineswegs erlauben

91 Beispielhaft anhand einer Auswahl von Anfragen an das Innenministerium BT-Drs. 17/1927; BT-Drs. 17/2803; BT-Drs. 17/2965; BT-Drs. 17/3160.

92 Vgl. Werner J. Patzelt, a.a.O. (Fn. 31), S. 24.

93 Vgl. BT-Drs. 17/2398.

94 Vgl. BT-Drs. 17/13116.

95 Vgl. BT-Drs. 17/12305.

die im Rahmen der Untersuchung beobachteten Einzelfälle eine generelle Übertragung auf sämtliche Kleine Anfragen. Dennoch stehen sie beispielhaft für die enorme inhaltliche Spannbreite, die Kleine Anfragen im Zweifelsfall annehmen können. Da ihre Beantwortung einen durchaus aufwendigen ministeriumsinternen Geschäftsprozess mit zahlreichen Gegenzeichnungspflichten in Gang setzt<sup>96</sup>, scheinen Überlegungen, ihre Zahl pro Monat zu begrenzen, naheliegend.<sup>97</sup> Obwohl mit dem erstmaligen Einzug der AfD in den 19. Deutschen Bundestag eine weitere fragefreudige Oppositionspartei im Parlament vertreten ist<sup>98</sup>, muss eine solche Maßnahme stets sorgsam gegenüber dem Recht des allgemeinen parlamentarischen Informationsanspruchs von Abgeordneten abgewogen werden. Einzig die Vermutung, wonach Kleine Anfragen im Extremfall die „normale Arbeit in den Ministerien zeitweise fast lahm legen“<sup>99</sup> als maßgebendes Argument für eine Verschärfung der Anforderungen anzubringen, scheint nicht nur schwer zu prüfen, sondern täuscht auch über die Tatsache hinweg, dass die Beantwortung von parlamentarischen Anfragen aus dem Parlament heute ein Kerngeschäft der Ministerialverwaltung darstellen.<sup>100</sup> Letztlich müssen die einzelnen Abgeordneten selbst darüber befinden können, welcher Informationen sie für eine verantwortliche Erfüllung ihrer Aufgaben beziehungsweise ihrer Kontrollfunktion bedürfen.<sup>101</sup> Von einer Begrenzung des Umfangs von Anfragen, indem beispielsweise ein Regelsatz für die Seitenzahl festgelegt wird, ist mit Blick auf Umgehungsmöglichkeiten ebenso abzusehen, da dies wahrscheinlich nur einen weiteren Zuwachs von Anfragen zur Folge haben würde.<sup>102</sup> Möglicherweise kann eine zunehmend proaktive und problemlösungsorientierte Einbindung von Oppositionsabgeordneten in die Absichten und Handlungen der Regierungsmehrheit der rasanten Zunahme schriftlicher Fragen entgegenwirken. Konfliktträchtige und öffentlichkeitswirksame Themen, die für die Opposition von großer Bedeutung sind, könnten immer noch über den Weg des formalen Anfrageswesens behandelt werden. Das Prinzip der Selbstinformation bliebe weiterhin ein wesentlicher Bestandteil der Oppositionsarbeit. Systembedingt haben jedoch vor allem die Fraktionen der Opposition ein vitales Interesse daran, die Kontrollagenda möglichst öffentlichkeitswirksam zu bestimmen. Um der Diskussion über eine restriktivere Anwendung Kleiner Anfragen zuvorzukommen und um die parlamentarische Verantwortung der Regierung auch in Zukunft sicherzustellen, sollten die Akteure des Anfrageswesens auf einen angemessenen Ausgleich zwischen konfrontativer und kooperativer parlamentarischer Kontrolle setzen.

96 Vgl. *Sven T. Siefken*, a.a.O. (Fn. 9), S. 28.

97 Vgl. zur zahlenmäßigen Begrenzung Kleiner Anfragen *Wolfgang Demmler*, *Der Abgeordnete im Parlament der Fraktionen*, Berlin 1994, S. 449 ff.

98 In der 19. Wahlperiode wurden bis zum 13. Juli 2018 insgesamt 1.287 Kleine Anfragen gestellt. Davon entfielen 474 auf die Linke, gefolgt von 299 der AfD. Die Grünen und die FDP wendeten sich mit 290 beziehungsweise 224 Kleinen Anfragen an die Bundesregierung. Vgl. die Statistik der Parlamentarischen Kontrolltätigkeit der 19. Wahlperiode, [https://www.bundestag.de/blob/533192/b78d0b3de341cbe64a931b969a9b89af/kontroll\\_taetigkeiten\\_wp19-data.pdf](https://www.bundestag.de/blob/533192/b78d0b3de341cbe64a931b969a9b89af/kontroll_taetigkeiten_wp19-data.pdf) (Abruf am 15. August 2018), S. 1.

99 *Werner J. Patzelt*, *Der Bundestag*, in: *Oscar W. Gabriel / Everhard Holtmann* (Hrsg.), *Handbuch politisches System der Bundesrepublik Deutschland*, München 2005, S. 159 – 232, S. 199.

100 Vgl. *Sven T. Siefken*, a.a.O. (Fn. 9), S. 30.

101 Vgl. BVerfG, 2 BvE 5/06 vom 1. Juli 2009, Rn. 129, 132, 146: „Grundsätzlich entscheiden die Abgeordneten oder die Fraktionen darüber, welcher Informationen sie bedürfen.“

102 Vgl. *Sven Hölscheidt*, *Frage und Antwort im Parlament*, Koblenz 1992, S. 49 – 50.