

Tobias Bach

Siefken, Sven (2018). *Parlamentarische Kontrolle im Wandel. Theorie und Praxis des Deutschen Bundestages*. Baden-Baden: Nomos. 461 Seiten. ISBN: 978-3-8487-4966-9

Abstract:

This book addresses the practices of the German Bundestag in controlling the federal administration. Siefken elaborates on different notions of parliamentary control and provides a detailed mapping of the parliament's use of formal control instruments from 1949 - 2017. Most interestingly for scholars of public administration, Siefken conducted eight case studies of parliamentary control of federal agencies – both “traditional” and “modern” agencies established according to the ideas of the New Public Management or the independent regulatory agency model. Those case studies are instrumental for answering the book's overarching research question about the exercise of parliamentary control under the conditions of major changes in the organizational setup of the state. With the exception of regulatory agencies, Siefken finds no major differences in control practices according to those categories, but fleshes out middle-range explanations of parliamentary control behaviour. This is an empirically rich book providing unprecedented insights into the actual practice of parliamentary control.

In dem vorliegenden Buch setzt sich Sven Siefken mit der grundlegenden Fragestellung auseinander, auf welche Art und Weise der Deutsche Bundestag Regierung und insbesondere die Verwaltung des Bundes kontrolliert. Dabei verbindet er auf elegante Weise die Parlamentarismusforschung und die politikwissenschaftliche Verwaltungsforschung. Die Relevanz des Buches für die Parlamentarismusforschung ist unmittelbar einleuchtend, stellt doch die Kontrolle der Regierung eine zentrale (und die historisch gesehen erste) Funktion von Parlamenten dar. Im zweiten Kapitel stellt Siefken unterschiedliche Kontrollbegriffe ausführlich dar, verortet parlamentarische Kontrolle im Verhältnis zu anderen Formen der Verwaltungskontrolle, und arbeitet die spezifischen Merkmale parlamentarischer Kontrolle durch Oppositions- und Regierungsparteien heraus. Für seine Untersuchung legt Siefken einen an die sozialwissenschaftliche Steuerungstheorie angelehnten Kontrollbegriff zugrunde, wonach unter parlamentarischer Kontrolle „das Bestimmen, Beeinflussen und Überprüfen des Handelns von Regierung und Verwaltung durch Mitglieder des Parlaments, die mittelbare (Mehrheit) oder unmittelbare (Opposition) Sanktionsfähigkeit haben“ (2018, S. 54) verstanden wird.

Der Beitrag zur politikwissenschaftlichen Verwaltungsforschung zeigt sich nicht im Titel, wohl aber in der Motivation und der empirischen Analyse des Buches. Der im zweiten Kapitel herausgearbeitete Ausgangspunkt des Bandes besteht darin, parlamentarische Kontrolle unter den Bedingungen des Wandels von Staatlichkeit näher zu un-

tersuchen. Wenngleich Siefken unterschiedliche Facetten dieses Wandels (und der damit eng verbundenen Governance-Debatte) beleuchtet, so wird schnell deutlich, dass es im Kern darum geht, wie sich die präskriptiven Steuerungsideen des New Public Management (NPM) in der Praxis der parlamentarischen Kontrolle wiederfinden. Darüber hinaus geht er spezifisch auf die Frage ein, wie parlamentarische Kontrolle von ausgliederten Verwaltungseinheiten („Agenturen“) ausgeübt wird und inwieweit diese sich von der parlamentarischen Kontrolle herkömmlicher Behörden unterscheidet.

In Kapitel 3 geht Siefken auf die methodische Vorgehensweise der Untersuchung ein. Die Datengrundlage des Buches beinhaltet unter anderem eine umfassende Auswertung von Plenarprotokollen und Drucksachen des Bundestages, eine systematische Analyse der Medienberichterstattung über acht ausgewählte Behörden, sowie insgesamt 41 leitfadengestützte Experteninterviews insbesondere mit Abgeordneten sowie Vertreter/-innen von Ministerien und Bundesbehörden. Die Fallauswahl umfasst sowohl klassische Behörden als auch solche Behörden und Einrichtungen, die eine gewisse Nähe zum Idealtypus moderner Agenturen aufweisen.

Das vierte Kapitel stellt unter dem Titel „Instrumente parlamentarischer Kontrolle“ zunächst die in der einschlägigen Literatur herausgearbeiteten formalen Instrumente parlamentarischer Kontrolle dar und ordnet diese unterschiedlichen Dimensionen zu (ex ante: Mitsteuerung; begleitend: Management, Oversight; ex-post: Checks). Hiernach folgt eine detaillierte Untersuchung der faktischen Nutzung der formalen Instrumente parlamentarischer Kontrolle über den Zeitraum von der ersten bis zur 18. Wahlperiode, die 2017 endete. Dieses Kapitel zeichnet sich insbesondere durch die große empirische Breite der Darstellung einzelner Kontrollinstrumente und ihrer Nutzung im Längsschnitt aus. Zur Verdichtung der empirischen Informationen bedient sich Siefken einer Heuristik zur Messung von Kontrollaktivitäten, bei der für die Dimensionen faktische Nutzung, Sanktionspotential, symbolische Wirkung und Vorwirkung der einzelnen Kontrollinstrumente numerische Werte vergeben werden, die zu einem Index parlamentarischer Kontrolle aufsummiert werden. Hierdurch kann Siefken die Entwicklung der parlamentarischen Kontrolle im Zeitverlauf nachvollziehen. Wie vom Autor des Buches selbst betont, handelt es sich dabei jedoch nicht um ein genaues Messverfahren, sondern um ein „konzeptionell grobes und nur illustratives Verfahren“ (2018, S. 104).

Kapitel 4 umfasst indes auch solche Kontrollinstrumente, die von einem/r an der Verwaltung weniger interessierten Forscher/-in vermutlich nicht untersucht worden wären. Hierzu zählen insbesondere die Besetzung von Leitungspositionen sowie von Beirats- und Aufsichtsgremien in der Verwaltung und die Nutzung von Zielvereinbarungen und von Instrumenten des Controllings. Einen besonderen Forschungsbedarf sieht Siefken insbesondere bei der Besetzung von Gremien – ein Punkt, den er im folgenden Kapitel vertiefend aufgreift. In der Gesamtschau kommt Siefken zu dem Ergebnis, dass sich im Zeitverlauf sowohl die Anzahl der formalen Kontrollinstrumente des Bundestages als auch ihre tatsächliche Nutzung erweitert hat. Deutlich wird allerdings auch, dass Ideen des NPM zur Steuerung „auf Abstand“ mittels Zielvereinbarungen oder Controlling in der Kontrollpraxis des Bundestages keinen Niederschlag gefunden haben. Solche Instrumente sind, wenn überhaupt, nur im Binnenverhältnis der Exekutive anzutreffen. Im kurz gehaltenen Kapitel 5 fasst Siefken verschiedene Interviewaussagen zur parlamentarischen Kontrolle „im Praxisverständnis“ zusammen.

Kapitel 6 stellt den aus der Perspektive der politikwissenschaftlichen Verwaltungsforschung interessantesten Teil des Buches dar. Hier wird anhand von acht Bundesbe-

hören und -einrichtungen die Praxis der parlamentarischen Kontrolle der Verwaltung ausgeleuchtet. Diese erstreckt sich erwartungsgemäß nicht nur auf das Verhältnis des Bundestages (bzw. seiner Ausschüsse und einzelner Abgeordneter) zu den Behörden, sondern beinhaltet auch die Rolle der Fachministerien, unter deren Aufsicht die Behörden jeweils stehen. Siefken stellt für alle Behörden jeweils zentrale Merkmale und Aufgaben sowie die Entwicklung der parlamentarischen Aufmerksamkeit und der Medienberichterstattung anhand deskriptiver Statistiken im zeitlichen Verlauf vor. Anschließend geht Siefken auf unterschiedliche Aspekte der parlamentarischen Kontrolle ein, wobei er jeweils andere Schwerpunkte bei der Betrachtung der Kontrollinstrumente setzt. Beispielsweise analysiert er bei einigen Behörden die Einbindung des Bundestages im Zusammenhang mit größeren Reformprozessen oder bei der Aufklärung von Skandalen. Die unterschiedliche Schwerpunktsetzung spiegelt aber nicht zuletzt auch den generellen Befund wider, dass parlamentarische Kontrolle unterschiedliche Facetten hat und nicht für alle Behörden gleichförmig ausgeübt wird.

In Kapitel 7 fasst Siefken die Ergebnisse von Kapitel 6 vergleichend zusammen und arbeitet Gemeinsamkeiten und Unterschiede der parlamentarischen Kontrollpraxis gegenüber Bundesbehörden heraus. Dabei zeigt sich, dass eine andersartig gelagerte parlamentarische Kontrolle lediglich für die nach dem Vorbild der unabhängigen Regulierungsbehörde errichteten Behörden festzustellen ist, nicht jedoch für Behörden, die dem NPM-Modell nahestehen. Des Weiteren weist Siefken nach, dass der häufig angenommene positive Zusammenhang zwischen der Größe einer Behörde und der ihr gewidmeten parlamentarischen Aufmerksamkeit für die von ihm untersuchten Fälle nicht zutrifft. Deutlich wird allerdings, dass vor allem dezentral organisierte Behörden besonders viel parlamentarische Aufmerksamkeit auf sich ziehen, was darauf zurückzuführen ist, dass etwa bei Reformprozessen konkrete Interessen in den Wahlkreisen der Abgeordneten berührt sind.

In drei der untersuchten Behörden sind Abgeordnete des Bundestages in Aufsichtsgremien vertreten. Der zentrale Befund zu diesen Gremien lautet, dass diese ein Bindeglied zwischen Parlament und Behörden darstellen, andere Instrumente parlamentarischer Kontrolle jedoch lediglich ergänzen, aber nicht ersetzen können. Ein weiterer interessanter Befund ist, dass solche Gremien nicht zuletzt aus symbolischen Gründen errichtet werden, um im Zusammenhang mit Ausgliederungen zu verdeutlichen, dass der parlamentarische Kontrollanspruch keineswegs aufgegeben wird. Das Buch zeigt zudem auch, welche Bereiche sich der parlamentarischen Kontrolle entziehen. So zeigt Siefken, dass die Besetzung von Leitungspositionen in den Behörden jenseits des Einflussbereichs des Parlaments liegt.

Das Buch schließt mit einer zusammenfassenden Analyse, in der Siefken ein „Eisberg-Modell parlamentarischer Kontrolle“ (2018, S. 421) skizziert, welches verdeutlicht, dass parlamentarische Kontrolle deutlich mehr umfasst als die nach außen sichtbaren formalen Instrumente. Die Nutzung informaler Instrumente (etwa von Ministerbriefen oder direkten Gesprächen mit Berichterstatter/-innen) bleibt zumeist unter dem Radar der öffentlichen Wahrnehmung, ist aber zumeist durch ein kooperatives Verhältnis zwischen Parlament und Verwaltung und nicht zuletzt auch zwischen Fachpolitiker/-innen von Regierungs- und Oppositionsfractionen gekennzeichnet. Siefken weist darauf hin, dass hierdurch ein verzerrtes Bild einer unzureichenden parlamentarischen Kontrolle der Regierung entstehen kann, das einer näheren empirischen Betrachtung jedoch nicht standhält. Des Weiteren weist er auf einen klaren Forschungsbedarf im

Hinblick auf die Besetzung von Aufsichtsgremien in Bundesbehörden und -einrichtungen hin.

Insgesamt gesehen hat Sven Siefken ein sehr lesenswertes Buch vorgelegt, das sich vor allem durch die Fülle an empirischem Material zu Kontrolltätigkeit und -instrumenten im Allgemeinen und zur Kontrolle von Bundesbehörden im Besonderen auszeichnet. Der selbst gesetzte Anspruch der Arbeit, die parlamentarische Kontrolle von Regierung und Verwaltung umfassend zu dokumentieren wird zweifelsohne erfüllt. Der empirischen Stärke der Untersuchung steht ein weniger stark ausgeprägter theoretischer Anspruch gegenüber. Die Grundlagen für einen theoretischen Beitrag über das Eisberg-Modell hinaus sind jedoch bereits gelegt. Beispielsweise entwickelt Siefken konkrete Annahmen zu den Determinanten der Kontrollaktivität über die Verwaltung (2018, S. 58-59) und diskutiert diese auch in Verbindung mit der empirischen Analyse (z. B. 2018, S. 335). Hierbei handelt es sich letztlich um eine Theorie zur politischen Relevanz („political salience“), die in der Forschung zur Steuerung von Behörden immer wieder herangezogen wird. In der empirischen Analyse liegt zweifelsohne das Potential, einen konkreten Beitrag zu dieser Diskussion zu liefern. Zudem verwundert es etwas, dass die in den letzten Jahren intensiv geführte Diskussion zur Rechenschaftspflicht der Verwaltung („accountability“) nicht rezipiert wurde. Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass die parlamentarische Kontrolle der Verwaltung unter den Bedingungen neuer Staatlichkeit in erster Linie im Querschnittsvergleich zwischen klassischen Behörden und Agenturen vorgenommen wird. Ein Vergleich der parlamentarischen Kontrolle neu errichteter Agenturen mit ihren Vorgängerbehörden hätte das Potential, die Auswirkungen solcher Reformen auf parlamentarische Kontrolltätigkeit vertiefend zu untersuchen. Diese Frage lässt sich mit dem von Sven Siefken vorgelegten Analyse-raster hervorragend in zukünftigen Forschungsarbeiten untersuchen.

Anschrift des Autors:

Prof. Dr. Tobias Bach, Department of Political Science, University of Oslo, PO Box 1097 Blindern, 0317 Oslo, Norwegen
E-Mail: tobias.bach@stv.uio.no