

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	VII
Einleitung	1
I. Parlamentarisches Regieren in der Berliner Republik	1
II. Parlamentarisches Regieren als verfassungsrechtliche Herausforderung	4
III. Parlamentarisches Regieren aus institutionentheoretischer Perspektive	10
IV. Wegweiser durch die Untersuchung	17
§ 1 Verfassungstheoretische Grundlagen	19
I. <i>Parlamentarisches Regieren als konstitutionelle Grundstruktur</i>	20
1. Merkmale parlamentarischer Regierungssysteme	21
2. Institutionelle Variationen parlamentarischer Regierungssysteme .	27
3. Institutionelle Logik des parlamentarischen Regierungssystems . .	29
II. <i>Zielkonflikte des institutionellen Designs des Regierens</i>	34
1. Konkurrierende Ziele bei der Gestaltung des Regierungssystems . .	36
2. Zielkonflikte bei der Wahl des Regierungssystems	40
3. Zielkonflikte bei der Ausgestaltung parlamentarischer Regierungssysteme	43
a) Mehrheitsbildung durch Parlamentswahl	43
b) Mehrheitsbildung durch Koalitionsverhandlungen	46
c) Mehrheitsbildung durch themenspezifische Verhandlungen . . .	48
III. <i>Probleme parlamentarischen Regierens</i>	49
1. Parlamentarisches Regieren als Problem der Delegation	49
a) Institutionentheoretisches Grundmodell	49
b) Mehrparteienregierung als Erweiterung	58
2. Parlamentarisches Regieren als Problem kollektiven Handelns . . .	61
a) Kollektive Akteure im Regierungssystem	61
b) Kollektive Handlungsfähigkeit der Regierungsformation	64

3. Parlamentarisches Regieren als Problem der Sinnerzeugung	65
4. Parlamentarisches Regieren als Problem der Zeitknappheit	68
a) Grundproblem	68
b) Agendakontrolle als Analysekonzept	72
c) Institutionelle Gestaltungsmacht durch Agendakontrolle	73
<i>IV. Parlamentarisches Regieren im fragmentierten Parteiensystem</i>	<i>75</i>
1. Institutionentheoretische Perspektiven auf die Parteien	75
2. Parteiensystem als Determinante parlamentarischen Regierens	79
<i>V. Zwischenergebnisse</i>	<i>83</i>
 §2 Regulationsstrukturen parlamentarischen Regierens unter dem Grundgesetz	 87
<i>I. Verfassungsrecht als Regelungsebene</i>	<i>89</i>
1. Verfassungstheoretische Vorüberlegungen	89
2. Fragmentarische Organisationsvorgaben des Grundgesetzes	93
<i>II. Selbstorganisationsrecht der Regierungsformation</i>	<i>98</i>
1. Selbstorganisation als Verfassungserwartung	98
2. Mehrheitsherrschaft über die parlamentarische Selbstorganisation	102
a) Geschäftsordnung des Bundestags	102
b) Gesetzliche Organisations- und Verfahrensregelungen	108
3. Differenzierte gubernative Selbstorganisation	109
a) Geschäftsordnung der Bundesregierung	109
b) Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien	112
c) Heterogene weitere Organisationsregelungen	114
4. Fraktionsautonomie	115
5. Parteienautonomie	117
<i>III. Die Verfassung hinter der Verfassung</i>	<i>121</i>
1. Nicht-rechtliche Regeln im parlamentarischen Regierungssystem	122
2. Kollektive Handlungsfähigkeit durch informelle Normen	125
<i>IV. Spezifika der Regulationsstrukturen parlamentarischen Regierens</i>	<i>128</i>
1. Regierungssystem als Interpretationsrahmen	128
2. Normalität und Konflikt	132
3. Antizipation durch die Akteure als Normalfall	134
<i>V. Zwischenergebnisse</i>	<i>135</i>

§ 3	Institutionalisierung des parlamentarischen Regierens . .	139
I.	<i>Regierungsbildung unter dem Grundgesetz</i>	140
1.	Koalitionsregierungen als Folge verfassungsrechtlicher Strukturen	140
2.	Der positive Parlamentarismus des Grundgesetzes	143
a)	Die Wahl des Bundeskanzlers	145
aa)	Mehrheitserfordernis	146
bb)	Parlamentarisches Abstimmungsverfahren	147
cc)	Zeitstrukturen der Kanzlerwahl	148
b)	Die abwählende Neuwahl des Bundeskanzlers	150
aa)	Funktionslogik des Misstrauensvotums	151
bb)	Institutionelle Determinanten des Misstrauensvotums . . .	154
aaa)	Antrag	155
bbb)	Zeitstrukturen eines konstruktiven Misstrauensvotums . . .	156
ccc)	Parlamentarisches Entscheidungsverfahren	157
cc)	Institutionelle Konsequenzen	157
c)	Zwischenfazit	161
3.	Selbstorganisation der Regierungsbildung als Verfassungs- erwartung	161
II.	<i>Akteure, Organisation und Verfahren der Regierungsbildung</i>	164
1.	Parteien als strategische Akteure der Regierungsbildung	164
2.	Regierungsbildung als Organisationsproblem	166
3.	Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen des Verfahrens	168
a)	Die Rolle des Bundespräsidenten während der Verhandlungen	168
b)	Abschluss der Vereinbarungen und Zustimmung der beteiligten Parteien	170
c)	Veröffentlichung der Vereinbarungen	173
III.	<i>Funktionen und Inhalte der Koalitionsvereinbarungen</i>	174
1.	Institutionentheoretische Regelungsnotwendigkeiten	174
2.	Regelungsgegenstände	177
a)	Verfassungsrechtliche Normen und ihre Vorwirkungen	177
aa)	Parlamentarische Entscheidungsverfahren	177
bb)	Kabinettsbildung und Ressortzuschnitt	178
cc)	Inkompatibilitäten innerhalb der Bundesregierung	182
dd)	Stellvertreter des Bundeskanzlers	183
ee)	Entscheidungsverfahren innerhalb des Kabinetts	186
b)	Politikorganisatorische Regelungen als Reaktion auf das Verfassungsrecht	187
aa)	Parlamentsbezogene Regelungen	189
bb)	Regierungsbezogene Regelungen	190

c) Änderung und Auflösung von Koalitionsvereinbarungen	191
3. Entwicklung der Koalitionsvereinbarungen in der Berliner Republik	192
IV. <i>Regierungsbildung zwischen Parteien und Parlament</i>	195
1. Verfassungsrechtliche Einordnung der Koalitionsvereinbarungen .	195
2. Verfassungsrechtliche Grenzen der Koalitionsvereinbarungen . . .	199
3. Verfassungsrecht und Verfassungspraxis der Regierungsbildung . .	201
a) Die normative Unterbilanz und ihre Gründe	201
b) Die Regierungsbildung als Teil der informalen Verfassung . . .	202
c) Verrechtlichung der Regierungsbildung als mögliche Antwort	203
aa) Verfassungsrechtliche Regelung der Regierungsbildung . . .	204
bb) Verrechtlichung der Koalitionsvereinbarungen	204
cc) Adaption des Geschäftsordnungsrechts	205
V. <i>Zwischenergebnisse</i>	206
§ 4 Die Organisation der Regierungs- und Parlamentsorganisation	209
I. <i>Regierungsorganisation als Orientierungspunkt</i>	210
1. Organisationskompetenz zwischen Kanzler und Parlamentsmehrheit	212
a) Gesetzliche Regelung des Ressortzuschnitts	213
b) Ressortzuschnitt durch das Haushaltsrecht	218
aa) Parlamentarische Einflussnahme während des Haushaltsjahrs	219
bb) Parlamentarische Einflussnahme auf den Haushaltsplan . . .	222
c) Rolle des Parlaments in der Ressortorganisation	224
2. Organisationstheoretische Aspekte der Ressortorganisation	225
a) Ressortorganisation als strategisches politisches Verhalten . . .	225
b) Institutionelle Kriterien der Ressortstruktur	227
aa) Aufgabenstruktur	227
bb) Funktionsfähigkeit des Kabinetts	228
cc) Funktionsfähigkeit der Ministerialverwaltung	230
dd) Kompatibilität im föderalen und europäischen Mehrebenensystem	231
ee) Transaktionskosten von Organisationsentscheidungen . . .	232
3. Verfassungspraxis der Ressortorganisation in der Berliner Republik	233

a) Ressortzuschnitt	233
b) Ressortfunktionen im Bundeskanzleramt	234
4. Binnenorganisation der Ministerien	237
a) Kompetenzverteilung zwischen Kanzler, Minister und Kabinett	237
b) Verfassungspraxis der ministeriellen Binnenorganisation	239
<i>II. Spiegelbildlichkeit der Parlamentsorganisation</i>	<i>241</i>
1. Sachliche Spiegelbildlichkeit der Parlamentsorganisation	241
a) Weitgehende parlamentarische Organisationsautonomie	241
b) Zuschnitt der Ausschüsse	243
aa) Prinzip der Spiegelbildlichkeit	243
bb) Institutionelle Konsequenzen	248
c) Ungleichzeitigkeit von Regierungs- und Parlaments- organisation	253
2. Politische Spiegelbildlichkeit der Parlamentsorganisation	255
a) Proportionalität der Zusammensetzung der Ausschüsse	256
aa) Begriff und Funktion	256
bb) Verfassungstheoretische Rechtfertigung	258
b) Institutionelle Konsequenzen	259
3. Spiegelbildliche Fraktionsorganisation	260
a) Arbeitsteilige Grundstruktur der Fraktionen	260
b) Institutionelle Konsequenzen	263
<i>III. Arbeitsteilung als Grundprinzip des Regierungssystems</i>	<i>266</i>
1. Sachorganisation und gesellschaftliche Differenzierung	266
2. Institutionelle Konsequenzen	267
<i>IV. Zwischenergebnisse</i>	<i>269</i>
 § 5 Die Bundesregierung zwischen parlamentarischer Verantwortlichkeit und politischer Führung	 273
<i>I. Konstitution der Regierung im Parlament</i>	<i>274</i>
1. Eidesleistung der Regierungsmitglieder vor dem Parlament	274
a) Verfassungsrechtliche und verfassungstheoretische Rahmenbedingungen	274
b) Parlamentarische Praktiken der Eidesleistung	277
2. Regierungserklärungen vor dem Parlament	280

II. Regierungsmitglieder im parlamentarischen Verfahren 282

1. Regierungsbank im Plenum 282

2. Gubernative Kommunikationsprivilegien im Parlament 287

3. Kommunikative Verantwortlichkeit der Regierung 290

III. Gubernative Kohärenz als Voraussetzung parlamentarischen Regierens 292

1. Institutionelle Determinanten 292

 a) Verfassungstheorie der Kollegialregierung 292

 b) Determinanten der ministeriellen Autonomie 293

 c) Gesetzgebungsinitiativen als politische Führungsaufgabe 295

 d) Einheitlichkeit als normatives Ziel 297

2. Funktionen des Kabinetts und deren Vorwirkungen 298

 a) Kollektive Entscheidungsvorbehalte 298

 b) Agendakontrolle im Kollegialorgan Bundesregierung 300

3. Kabinettsausschüsse als Koordinationsgremien 307

4. Die Richtlinienkompetenz und ihre Vorwirkungen 312

 a) Richtlinienkompetenz als Rechtsnorm 312

 b) Institutionelle Einbettung der Richtlinienkompetenz 315

5. Bundeskanzleramt als Begrenzung ministerieller Autonomie 319

 a) Normative Grundlagen 319

 b) Organisationsfragen des Bundeskanzleramts 322

 c) Institutionelle Probleme eines „Vizekanzleramts“ 327

6. Interministerielle Koordination als wechselseitige Begrenzung 329

IV. Zwischenergebnisse 331

§ 6 Die Selbstorganisation der Fraktionen als Voraussetzung der Regierungsstützung 333

I. Organisationsverfassungsrechtliche Rahmenbedingungen 334

1. Bildung der Fraktionen 334

2. Selbst- und Fremdorganisation der Fraktionen 338

 a) Verfassungsrechtliche Unterbilanz 338

 b) Normative Anforderungen an die Organisation der Fraktionen 342

II. Fraktionen als Organisationen 345

1. Heterogene organisationsrechtliche Einordnungen 345

2. Institutionentheoretische Begründung der Fraktionen 350

<i>III. Die Ausdifferenzierung der Fraktionen</i>	351
1. Demokratische Führung und parlamentarische Hierarchie	352
2. Kollegiale Einbettung und ihre Vorwirkungen	357
3. Arbeitsteilige Binnenorganisation	358
<i>IV. Geschlossenheit als Paradigma regierungstragender Fraktionen</i>	360
1. Geschlossenheit als Notwendigkeit im Parteienwettbewerb	360
2. Institutionelle Determinanten der Fraktionsgeschlossenheit	362
a) Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen	364
b) Wahlrechtliche Rahmenbedingungen	366
c) Parlamentsrechtliche Rahmenbedingungen	368
d) Fraktionsrechtliche Rahmenbedingungen	369
e) Institutionelle Wirkung der Partei- und Fraktionsorganisation	371
3. Sanktionen und ihre Antizipation	372
<i>V. Zwischenergebnisse</i>	374
 § 7 Das Verhältnis von Regierung und regierungs- tragenden Fraktionen	 377
<i>I. Vertrauensantrag als begrenzter Kooperationsanreiz</i>	378
1. Funktionslogik des Vertrauensantrags	378
2. Determinanten des Vertrauensantrags	379
a) Antragsrecht	379
b) Abstimmungsregeln	380
c) Neuwahlen als Folge abgelehnter Vertrauensanträge	381
3. Institutionelle Konsequenzen	383
<i>II. Abgeordnete als Regierungsmitglieder</i>	383
1. Verfassungsrechtliche Kontexte	384
a) Historische Entwicklungslinien	384
b) Verfassungsvergleichende Bestandsaufnahme	387
2. Dogmatische und verfassungstheoretische Begründung	388
a) Die Kompatibilität unter dem Grundgesetz	388
b) Verfassungstheoretische Aspekte	391
3. Regierungsmitglieder in der parlamentarischen Organisation	395
a) Fraktionen	395
b) Ausschüsse und Plenum	396

<i>III. Parlamentarische Staatssekretäre zwischen Regierung und Parlamentsmehrheit</i>	398
1. Zusammenspiel der Selbstorganisationsmechanismen	399
2. Parlamentarische Staatssekretäre in der Regierungsorganisation . .	402
3. Parlamentarische Staatssekretäre im Parlament	405
a) Fraktionen	405
b) Ausschüsse	406
c) Plenum	408
4. Institutionelle Bedeutung der Parlamentarischen Staatssekretäre . .	410
<i>IV. Institutionelle Schnittstellen der Regierungsformation</i>	413
1. Personelle Schnittstellen zwischen Partei, Fraktion und Regierung	413
a) Schnittstellen zwischen Partei und Fraktion	413
b) Kongruenz von Partei- und Regierungsämtern	416
2. Wechselseitige Teilnahme an Gremiensitzungen	418
a) Teilnahme an Fraktionssitzungen	418
b) Teilnahme an Kabinettsitzungen	421
3. Wechselseitiger Personalaustausch	424
a) Personal der Parlamentsfraktionen	424
b) Personalaustausch zwischen Fraktion und Ministerialverwaltung	426
4. Schnittstellen in der Ministerialorganisation	428
5. Koordination und Kontrolle in der Koalition	430
a) Arbeitsebene	431
b) Koalitionsgremien zur Verhandlung bei Konflikten	432
<i>V. Zwischenergebnisse</i>	434
 § 8 Die Herrschaft über die parlamentarische Agenda	 437
<i>I. Das parlamentarische Verfahren zwischen Selbstorganisation und gubernativem Einfluss</i>	438
 <i>II. Zeitplankontrolle im Plenum und in den Ausschüssen</i>	 440
1. Plenum	440
a) Institutionelle Strukturen der Agendagestaltung	442
aa) Institutionelle Entwicklung	443
bb) Arbeitsweise	445
cc) Rolle der Bundesregierung	448

dd) Rechtsvergleichende Aspekte	449
ee) Zwischenfazit	451
b) Bemessung der Redezeiten	451
c) Priorisierung und Verzögerungen von Entscheidungen	455
2. Ausschüsse	457
<i>III. Abstimmungskontrolle</i>	<i>460</i>
1. Initiativrechte	460
a) Rahmenbedingungen der Gesetzesinitiative	460
b) Sukzessive Zentralisierung parlamentarischer Initiativen	462
c) Dominanz gubernativer Initiativen	462
d) Fehlendes Initiativrecht der Ausschüsse	464
e) Rücknahme von Gesetzentwürfen als Instrument der Agendakontrolle	465
f) Initiativrechte in Finanzangelegenheiten	466
aa) Gubernatives Initiativmonopol des Haushaltsplans	466
bb) Regulierung finanzrelevanter parlamentarischer Initiativen	466
2. Änderungsanträge und ihre Zulässigkeit	469
a) Änderungskompetenz der Ausschüsse	469
b) Zulässigkeit von Anträgen im weiteren Gesetzgebungs- verfahren	470
c) Inhaltliche Beschränkung von Änderungsanträgen	472
3. Abstimmungsverfahren	474
4. Gubernative Verfahrensrechte im Haushaltsverfassungsrecht	476
<i>IV. Vertrauensfrage und Gesetzgebungsnotstand als Instrumente der Agendakontrolle</i>	<i>479</i>
1. Vertrauensantrag	479
a) Funktionslogik des Vertrauensantrags in der Agendakontrolle	479
b) Institutionelle Determinanten	480
aa) Möglichkeit der Verknüpfung mit einer Sachfrage	480
bb) Verfahrensrechtliche Folgen	481
c) Institutionelle Konsequenzen	483
2. Gesetzgebungsnotstand als Instrument der Agendakontrolle	483
<i>V. Zwischenergebnisse</i>	<i>485</i>

§ 9 Parlamentarisches Regieren in der Europäischen Union . 489

I. Unionsrechtliche Rahmenbedingungen 490

1. Europäisierung als Begriff und Konzept 490

2. Entscheidungsprozesse der Union als Bezugspunkt 491

 a) Europäischer Rat 492

 aa) Institutionelle Stellung des Europäischen Rates 492

 bb) Kompetenzen des Europäischen Rates 493

 cc) Arbeitsweise des Europäischen Rates 495

 b) Rat der Europäischen Union 496

 aa) Institutionelle Struktur des Rates 497

 bb) Arbeitsweise des Rates 499

 c) Komitologieausschüsse 501

 d) Konsequenzen für die Mitgliedstaaten 502

II. Unionsentscheidungen als politisches Organisationsproblem 502

1. Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen 503

2. Bundesregierung 504

 a) Akteurskonstellation 505

 b) Abstimmungsverfahren 508

3. Bundestag 511

 a) Akteurskonstellation 512

 aa) Ausschüsse 512

 bb) Fraktionen 513

 cc) Bundestagsverwaltung 515

 b) Mitwirkungsverfahren an europäischen Angelegenheiten 516

III. Vertretung in den Unionsorganen 517

1. Bundeskanzler im Europäischen Rat 519

 a) Bindungen innerhalb der Bundesregierung 519

 b) Bindung an parlamentarische Mehrheiten 524

 aa) Enge Bindung bei konstitutionellen Verfahren 524

 bb) Weite Bindung im Normalfall 526

 cc) Kommunikativ-symbolische Bindung durch
 Regierungserklärungen 527

 c) Institutionelle Position des Bundeskanzlers im
 Europäischen Rat 529

2. Minister im Rat	529
a) Vertretung der Bundesregierung im Rat	529
b) Bindungen innerhalb der Bundesregierung	531
c) Bindungen an parlamentarische Mehrheitsentscheidungen . . .	532
aa) Bindung im quasi-konstitutionellen Gesetzgebungs-	
verfahren	532
bb) Bindung im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren	534
d) Beamte in den Vorbereitungsgremien	536
e) Institutionelle Position der Minister im Rat	537
3. Beamte in den Komitologieausschüssen	538
<i>IV. Europapolitik in der Funktionslogik des parlamentarischen</i>	
<i>Regierungssystems</i>	<i>539</i>
1. Institutionentheoretische Rahmenbedingungen	540
2. Formelle und informelle Mitwirkungsmechanismen	542
a) Formelle Mechanismen der begleitenden Mitwirkung	542
aa) Ermächtigung durch Gesetze und Weisungen	542
bb) Stellungnahmen	543
cc) Subsidiaritätskontrolle	547
b) Formelle Mechanismen der nachträglichen Kontrolle	550
c) Informelle Mechanismen	551
3. Das parlamentarische Regierungssystem in den Entscheidungen	
des Bundesverfassungsgerichts zur europäischen Integration	553
<i>V. Zwischenergebnisse</i>	<i>555</i>
 Schlussbetrachtungen	559
<i>I. Charakteristika parlamentarischen Regierens unter dem Grundgesetz</i>	<i>559</i>
1. Der doppelte positive Parlamentarismus	559
2. Verfassungswandel durch Europäisierung	563
3. Fragmentierung als Problem des parlamentarischen Regierens . . .	567
4. Stabilitätsfaktoren parlamentarischen Regierens	570
<i>II. Parlamentarisches Regieren im Organisationsverfassungsrecht</i>	<i>572</i>
 Literaturverzeichnis	577
Stichwortverzeichnis	649