

ARNE PILNIOK

Parlamentarisches Regieren

Jus Publicum

329

Mohr Siebeck

JUS PUBLICUM

Beiträge zum Öffentlichen Recht

Band 329



Arne Pilniok

Parlamentarisches Regieren

Theorie, Dogmatik und Praxis
der Organisationsverfassung
demokratischer Herrschaft unter dem Grundgesetz

Mohr Siebeck

Arne, Pilniok, geboren 1978; Studium der Rechts- und Verwaltungswissenschaften in Hamburg und Leuven/Belgien; Promotion und Habilitation an der Universität Hamburg; Professor für Deutsches und Europäisches Öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaften an der Universität Bielefeld.

Veröffentlicht mit Unterstützung der Hamburgischen Wissenschaftlichen Stiftung, des Deutschen Bundestags sowie der Johanna und Fritz Buch Gedächtnis-Stiftung.

ISBN 978-3-16-162109-3 / eISBN 978-3-16-162110-9

DOI 10.1628/978-3-16-162110-9

ISSN 0941-0503 / eISSN 2568-8480 (Jus Publicum)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind über <https://dnb.de> abrufbar.

© 2024 Mohr Siebeck Tübingen. www.mohrsiebeck.com

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für die Verbreitung, Vervielfältigung, Übersetzung und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Gulde Druck in Tübingen aus der Garamond gesetzt, von Stückle Druck und Verlag in Ettenheim auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und von der Buchbinderei Spinner in Ottersweier gebunden.

Printed in Germany.

Alles könnte anders sein – und fast nichts kann ich ändern.

Niklas Luhmann, Komplexität und Demokratie, PVS 10 (1969), S. 314 (324).

Vorwort

Das Organisationsverfassungsrecht ist als Gegenstand wissenschaftlicher Reflexion neu zu entdecken. Seine Grundlagen zu aktualisieren, ist Aufgabe der europäisierten Berliner Republik. Dabei müssen vor allem die Organisationslogiken von Verfassungsorganen jenseits einer konfliktorientierten Rechtsprechungsperspektive entfaltet werden. So kann die Verfassungsfunktion zur Ermöglichung demokratischer Herrschaft präziser konturiert werden, auch aus interdisziplinärer Perspektive. Dazu soll diese Untersuchung einen Beitrag leisten. Die Fakultät für Rechtswissenschaft der Universität Hamburg hat sie im Sommersemester 2021 als Habilitationsschrift angenommen. Das Erstgutachten hat Professor Dr. *Hans-Heinrich Trute* erstattet, dem ich freilich weit mehr als nur dieses verdanke. Seit zwanzig Jahren hat er meinen akademischen Werdegang begleitet, unterstützt und meine Perspektive auf das Recht und die Rechtswissenschaft geprägt. Professor Dr. *Markus Kotzur* hat mit seinem Zweitgutachten maßgeblich zum schnellen und reibungslosen Verlauf des Verfahrens beigetragen, wofür ich ihm herzlich danke. Professor Dr. *Julian Krüper* hat die Entstehung dieser Arbeit von Beginn an begleitet und beständig zum raschen Abschluss motiviert. Die gemeinsam mit ihm veranstalteten Workshops zum Organisationsverfassungsrecht haben wesentliche Impulse für die Arbeit geliefert.

Die Studie ist während meiner Zeit als Juniorprofessor an der Fakultät für Rechtswissenschaft der Universität Hamburg entstanden. Zahlreiche studentische Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter haben dankenswerterweise die Literatur beschafft und Texte Korrektur gelesen; hervorzuheben ist dabei insbesondere *Torge Humsi*, der den gesamten Schreibprozess begleitet hat. Dank sei auch dem Campus-Lieferdienst der Staats- und Universitätsbibliothek Hamburg gesagt für das Einscannen zahlloser Texte. Der DAAD hat mir ein akademisches Jahr an der University of California at Berkeley finanziert, bei dem ich aus der Außenperspektive manche Aspekte des deutschen Rechts klarer sehen und verfassungstheoretische Grundlagen erarbeiten konnte. Für die Veröffentlichung, die sich durch meine Lehrstuhlvertretung an der HU Berlin verzögert hat, konnte ich nur punktuelle Ergänzungen der wissenschaftlichen Literatur und des Textes vornehmen. Die Drucklegung wurde durch Druckkostenzuschüsse der Hamburgischen Wissenschaftlichen Stiftung, der Johanna und Fritz Buch Gedächtnis-Stiftung sowie des Deutschen Bundestages ermöglicht, wofür ich mich herzlich bedanke.

Meine Frau Judith hat als inhaltliche Sparringpartnerin in zahllosen Diskussionen einen unschätzbaren Beitrag zur Ausgestaltung der Studie geleistet und mir

über viele Klippen hinweggeholfen. Sie hat ebenso wie Jonas und Jasper das Vorhaben mit vielfältiger Unterstützung und Ablenkung begleitet und auf manche ihnen zustehende Zeit verzichten müssen – ihnen sei das Buch daher gewidmet.

Bielefeld, im Mai 2024

Arne Pilniok

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
IV.	<i>Parlamentarisches Regieren im fragmentierten Parteiensystem</i>	75
1.	Institutionentheoretische Perspektiven auf die Parteien	75
2.	Parteiensystem als Determinante parlamentarischen Regierens	79
V.	<i>Zwischenergebnisse</i>	83
§2	Regelungsstrukturen parlamentarischen Regierens unter dem Grundgesetz	87
I.	<i>Verfassungsrecht als Regelungsebene</i>	89
1.	Verfassungstheoretische Vorüberlegungen	89
2.	Fragmentarische Organisationsvorgaben des Grundgesetzes	93
II.	<i>Selbstorganisationsrecht der Regierungsformation</i>	98
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
III.	<i>Die Verfassung hinter der Verfassung</i>	121
1.	Nicht-rechtliche Regeln im parlamentarischen Regierungssystem	122
2.	Kollektive Handlungsfähigkeit durch informelle Normen	125
IV.	<i>Spezifika der Regelungsstrukturen parlamentarischen Regierens</i>	128
1.	Regierungssystem als Interpretationsrahmen	128
2.	Normalität und Konflikt	132
3.	Antizipation durch die Akteure als Normalfall	134
V.	<i>Zwischenergebnisse</i>	135

§ 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

<i>II. Regierungsmitglieder im parlamentarischen Verfahren</i>	282
1. Regierungsbank im Plenum	282
2. Gubernative Kommunikationsprivilegien im Parlament	287
3. Kommunikative Verantwortlichkeit der Regierung	290
<i>III. Gubernative Kohärenz als Voraussetzung parlamentarischen Regierens</i>	292
1. Institutionelle Determinanten	292
a) Verfassungstheorie der Kollegialregierung	292
b) Determinanten der ministeriellen Autonomie	293
c) Gesetzgebungsmassnahmen 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
<i>IV. Zwischenergebnisse</i>	331
§ 6 Die Selbstorganisation der Fraktionen als Voraussetzung der Regierungsstützung	333
<i>I. Organisationsverfassungsrechtliche Rahmenbedingungen</i>	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
<i>II. Fraktionen als Organisationen</i>	345
1. Heterogene organisationsrechtliche Einordnungen	345
2. Institutionentheoretische Begründung der Fraktionen	350

III. Die Ausdifferenzierung der Fraktionen	351
1. Demokratische Führung und parlamentarische Hierarchie	352
2. Kollegiale Einbettung und ihre Vorwirkungen	357
3. Arbeitsteilige Binnenorganisation	358
IV. Geschlossenheit als Paradigma regierungstragender Fraktionen	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
V. Zwischenergebnisse	374
§7 Das Verhältnis von Regierung und regierungs- tragenden Fraktionen	377
I. Vertrauensantrag als begrenzter Kooperationsanreiz	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
II. Abgeordnete als Regierungsmitglieder	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 Regierungsmatern	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.	<i>Unionsrechtliche Rahmenbedingungen</i>	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.	<i>Unionsentscheidungen als politisches Organisationsproblem</i>	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.	<i>Vertretung in den Unionsorganen</i>	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

Einleitung

I. Parlamentarisches Regieren in der Berliner Republik

Regieren ist ein anspruchsvolles Unterfangen.¹ Dies gilt zunächst allgemein für die sachlich-inhaltlichen Entscheidungen, die für komplexe Problemlagen unter hoher Unsicherheit getroffen werden müssen.² Die Aussage trifft aber auch auf das Regieren als Prozess zu, der unter dem Grundgesetz maßgeblich durch das verfassungsrechtlich konstituierte Verhältnis von Regierung und Parlament geprägt wird. Das parlamentarische Regierungssystem erzeugt durch die Abhängigkeit der Regierung von der Parlamentsmehrheit den Zwang zu einer kontinuierlichen Kooperation von regierungstragenden Fraktionen, den hinter ihnen stehenden Parteien sowie der Regierung. Dabei handelt es sich jeweils um Gruppen von Amts- und Mandatsträgern mit höchst unterschiedlichen Positionen, die erst ihre gemeinsame Handlungsfähigkeit herstellen müssen, um sich dann untereinander abzustimmen. Dabei geht es allen Akteuren nicht nur um die Lösung von gesellschaftlichen Problemen, sondern zugleich um die zukünftige Maximierung des politischen Einflusses und das Erringen von Regierungssämtern. Parlamentarisches Regieren ist daher ein Problem der Organisation von Koordination, Kooperation, begrenztem Konflikt und wechselseitiger Kontrolle – mit anderen Worten: ein Governance-Problem. Dieser „governance-Charakter des parlamentarischen Entscheidungsverbands zwischen Regierungskoalition und Mehrheitsfraktionen“³ steht daher im Mittelpunkt der vorliegenden Untersuchung. Zugleich ist Regieren immer insofern auch eine demokratische „Zumutung“⁴, weil damit Herrschaft ausgeübt wird. Die-

¹ Zum Begriff des Regierens, dessen Konkretisierung umstritten ist, s. nur *Derlien*, „Regieren“ – Notizen zum Schlüsselbegriff der Regierungslehre, in: Hartwich/Wewer (Hrsg.), *Regieren in der Bundesrepublik I*, 1990, S. 77 ff.

² Vgl. nur *Rüb*, Politisches Entscheiden, in: Bandelow/Hegelich (Hrsg.), *Pluralismus – Strategien – Entscheidungen*, 2011, S. 17 (20 f.); *ders.*, Wie erfolgreich kann Regieren heute sein?, in: Eckert et al. (Hrsg.), *Zwischen Macht und Ohnmacht*, 2013, S. 240 (245 ff.); *Mai*, *Regieren in der modernen Gesellschaft*, 2016, S. 27 ff.; *Schimank*, *Politische Gesellschaftsgestaltung heute*, dms 12 (2019), S. 251 ff.

³ v. *Beyme*, *Der Gesetzgeber*, 1997, S. 107; aus verfassungsrechtlicher Perspektive ähnlich *Scholz*, *Staatsleitung im parlamentarischen Regierungssystem*, in: Badura/Dreier (Hrsg.), *Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht*, Bd. 2, 2001, S. 663 (676): „Zwischen Regierungsmehrheit und Bundesregierung hat sich längst ein Verhältnis ebenso sachlich-funktionaler wie auch personeller Osmose entwickelt [...]“; den Begriff aufnehmend auch *Klein*, *Stellung und Aufgaben des Bundestages*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts*, Bd. III, 3. Aufl. 2005, § 50 Rn. 9.

⁴ Vgl. den Untertitel bei *Fach*, *Regieren: die Geschichte einer Zumutung*, 2016.

se soll durch die Verfassung einerseits ermöglicht, andererseits aber auch durch die Etablierung der demokratischen Selbstbestimmung sowie Organisations- und Kompetenznormen „erträglich gemacht“⁵ werden. Vor diesem Hintergrund geht es in dieser Studie um die verfassungstheoretische und verfassungsrechtliche Beobachtung der (Selbst-) Organisation der Akteure, die gemeinsam regieren, und damit einen Kernbereich des Verfassungsrechts als *Jus Politicum*.

Damit wird der Diagnose Rechnung getragen, dass umfassende „rechtswissenschaftliche Untersuchungen des Verhältnisses von Bundesregierung und Bundestagsmehrheit im parlamentarischen Regierungssystem des Grundgesetzes“⁶ unter den normativen Voraussetzungen und der Verfassungspraxis der „Berliner Republik“ bisher fehlen.⁷ Mit dieser zeitgeschichtlichen Formel⁸ werden die Veränderungsprozesse insbesondere der Verfassungspraxis unter weitgehend unveränderten verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen auf den Begriff gebracht. Deren Beginn wird unterschiedlich beurteilt. Vielfach wird die Wiedervereinigung als historische Zäsur herangezogen und dementsprechend die „Bonner Republik“ im Zeitraum von 1949 bis 1989 verortet.⁹ Demgegenüber wird als äußerlich erkennbaren Zeitpunkt auf den Umzug der Verfassungsorgane nach Berlin abgestellt, der weitgehend mit dem Regierungswechsel zu der von der SPD und Bündnis 90/Die Grünen getragenen Bundesregierung nach der Bundestagswahl 1998 zusammenfällt.¹⁰ Auch wenn die Bestimmung eines präzisen Zeitraums nicht zwingend erscheint, spricht für die letztgenannte Periodisierung der damit einhergehende, verschiedentlich beobachtete Wandel der politischen Kultur der Bundesrepublik. Von daher muss sich die Verfassungsrechtswissenschaft in der „Berliner Republik“ über die organisationsverfassungsrechtlichen Grundlagen angesichts deutlich veränderter tatsächlicher und rechtlicher Rahmenbedingungen vergewissern.¹¹

Zu veränderten Kontextfaktoren und politischen Praktiken führen – neben einer allgemeinen Diagnose der Steigerung der Komplexität und Veränderung der medialen und zeitlichen Dynamik politischer Entscheidungen¹² – verschiedene Aspekte. Zu den wichtigsten Parametern zählt zweifelsohne die Entwicklung des Parteien-

⁵ Formulierung und Gedanke bei *Lhotta*, Der Bereich der Regierung – Reloaded, in: Krüper/Pilniok (Hrsg.), Die Organisationsverfassung der Regierung, 2021, S. 1 (8).

⁶ *Schönberger*, Der „German Approach“, 2015, S. 35.

⁷ Vgl. jetzt aber *Meinel*, Selbstorganisation des parlamentarischen Regierungssystems, 2019.

⁸ Vgl. begriffsgeschichtlich *Schildt*, „Berliner Republik“, in: Bachem-Rehm (Hrsg.), Teilungen überwinden, 2014, S. 21 ff.

⁹ So etwa *Ruppert*, Die Berliner Republik, in: Duve/ders. (Hrsg.), Rechtswissenschaft in der Berliner Republik, 2018, S. 36 ff. mit umfassenden Nachweisen; *Kersten*, Parlamentarismus und Populismus, JuS 2018, S. 929 (931).

¹⁰ So bei *Görtemaker*, Die Berliner Republik, 2009, S. 46 ff.; *Bienert et al.*, Die Berliner Republik und die zeithistorische Forschung, in: dies. (Hrsg.), Die Berliner Republik, 2013, S. 7 (13), betonen den Regierungswechsel 1998, aber auch die Wiedervereinigung an sich.

¹¹ Vgl. auch *Krüper*, Auf der Suche nach neuer Identität, in: Duve/Ruppert (Hrsg.), Rechtswissenschaft in der Berliner Republik, 2018, S. 238 (251 ff.).

¹² Vgl. *Augsberg*, Gesellschaftlicher Wandel und Demokratie, in: Heinig/Terhechte (Hrsg.), Postnationale Demokratie, Postdemokratie, Neoeatismus, 2013, S. 27 ff.

systems. Die Funktionsfähigkeit des parlamentarischen Regierens ist – wie im Einzelnen noch zu zeigen sein wird – von der kollektiven Handlungsfähigkeit der politischen Parteien abhängig.¹³ Kennzeichnend für die tatsächliche Entwicklung ist eine Fragmentierung des Parteiensystems,¹⁴ die Rückwirkungen auf die Bildung von Regierungen und die Zusammenarbeit der Parteien und Fraktionen untereinander hat. Mit einer solchen Erweiterung des Parteiensystems sind zunehmend nicht nur quantitative, sondern auch qualitative Effekte verbunden. Eine Polarisierung erschwert die notwendige Kooperationsfähigkeit der Parteien und ihrer Fraktionen für das Funktionieren eines Regierungssystems.¹⁵ Dieser Prozess ist verbunden mit dem Strukturwandel der Medien, der die Rahmenbedingungen des Parteienwettbewerbs und das strategische Verhalten der Parteien nachhaltig verändert.¹⁶ Dazu kommt – neben einer Inter- und Transnationalisierung des Rechts – die umfassende Europäisierung staatlichen Handelns, die – setzt man etwa die Wiedervereinigung 1990 als zeitgeschichtlichen Kontrastpunkt an – an Umfang und Tiefe kontinuierlich und sehr deutlich zugenommen hat.¹⁷ Auch wenn eine Einbindung der Bundesregierung in die unionale Normsetzung ebenso wie parlamentarische Mitwirkungsansprüche seit den Anfangstagen der europäischen Integration eine Herausforderung für das Regierungssystem waren, haben sich die damit einhergehenden Ansprüche quantitativ wie qualitativ erheblich ausgeweitet. Dazu haben nicht zuletzt unterschiedliche Reaktionen auf krisenhafte Ereignisse in der Europäischen Union beigetragen, die jeweils zu institutionellen Veränderungen führten. Diese – nicht abschließend aufgezählten – Wandlungsprozesse des Realbereichs haben auch in der Organisation von Bundesregierung und Bundestag sowie Parteien und Fraktionen institutionelle Spuren hinterlassen.

Bei der Verarbeitung dieser Veränderungen handelt es sich um eine genuin rechtswissenschaftliche Aufgabe, die nicht anderen Disziplinen überlassen werden kann. In diesem Sinne hat *Konrad Hesse* schon früh betont, dass die „normative Kraft der Verfassung“ den Blick auf die Wirksamkeit der Normen lenkt.¹⁸ Zuvor

¹³ Vgl. auch *Kersten*, Parlamentarisches Regierungssystem, in: Herdegen et al. (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts, 2021, § 11 Rn. 83 und öfter: Fragmentierung und Polarisierung.

¹⁴ Näher *Niedermayer*, Die Entwicklung des bundesdeutschen Parteiensystems, in: Decker/Neu (Hrsg.), Handbuch der deutschen Parteien, 3. Aufl. 2018, S. 97 ff.

¹⁵ Vgl. zu einer entsprechenden Problematik im präsidentiellen Regierungssystem der USA *Pildes*, Why the Center Does Not Hold, *California Law Review* 99 (2011), S. 273 ff.; *ders.*, Romanticizing Democracy, Political Fragmentation and the Decline of American Government, *Yale Law Journal* 124 (2014), S. 806 ff.

¹⁶ S. aus medienwissenschaftlicher Perspektive *Donges*, Medialisierung politischer Organisationen, 2008, S. 133 ff.; *ders.*, Mediendemokratie, in: Lembcke et al. (Hrsg.), Zeitgenössische Demokratietheorie, Bd. 2, 2016, S. 103 ff.; aus rechtswissenschaftlicher Perspektive *Spiecker gen. Döbmann*, Kontexte der Demokratie, *VVDStRL* 77 (2018), S. 9 (27 ff.).

¹⁷ Vgl. auch *Ruppert*, Die Berliner Republik, in: Duve/*ders.* (Hrsg.), Rechtswissenschaft in der Berliner Republik, 2018, S. 36 (51 f.), der zudem auf die Erweiterungen der EU verweist.

¹⁸ *Hesse*, Die normative Kraft der Verfassung, 1959, insbes. S. 8 ff.; vgl. dazu näher *Wahl*, Die normative Kraft der Verfassung, *Der Staat* 58 (2019), S. 195 (202 ff.) sowie die Beiträge in Krüper et al. (Hrsg.), *Konrad Hesses normative Kraft der Verfassung*, 2019; mit Blick auf das Parteienrecht

hatte schon *Hermann Heller* vom Staat als der „organisierten Entscheidungs- und Wirkungseinheit“¹⁹ gesprochen und das „Verhältnis von Normalität und Normativität“²⁰ als eine Grundfrage der Verfassungslehre betont. Wenn damit die Bewirkungsfunktion des (Verfassungs-)Rechts bedacht werden soll,²¹ bedarf es einer Reflektion von deren Voraussetzungen und Bedingungen. Dies gilt umso mehr hinsichtlich eines Bereichs des Verfassungsrechts, der sich durch eine fragmentarische Normierung und eine begrenzte Normativitätsverstärkung durch das Bundesverfassungsgericht auszeichnet. Von daher handelt es sich um eine Kernaufgabe einer verfassungstheoretisch grundierten Organisationsrechtswissenschaft, nicht nur Geltung und Interpretation, sondern auch die Wirkungen des Verfassungsrechts im Kontext eines sich verändernden Realbereichs zu analysieren.

II. Parlamentarisches Regieren als verfassungsrechtliche Herausforderung

Die rechtlichen Grundlagen des parlamentarischen Regierungssystems haben die Verfassungsrechtswissenschaft seit der Gründung der Bundesrepublik mit unterschiedlichen Schwerpunkten und Konjunkturen fortlaufend beschäftigt. Gleichwohl bestehen in verschiedener Hinsicht Lücken, die mit dieser Studie geschlossen werden sollen. In den ersten Jahrzehnten nach Inkrafttreten des Grundgesetzes stand zunächst die kritische Analyse der neuen Rechtsgrundlagen, die viele Fragen – häufig aus Anlass erstmaliger politischer Ereignisse – aufwarfen. Vielfach haben sich diese Erstinterpretationen dann dogmatisch verfestigt. Eine zweite Phase wendete sich der Aufarbeitung der Entwicklungen in den ersten Jahrzehnten der Bundesrepublik unter Rückbindung an die organisationsrechtliche Dogmatik zu.²² Die Regierungsorganisation trat nach der Studie *Ernst-Wolfgang Böckenfördes* vor allem vor dem Hintergrund der Regierungs- und Verwaltungsreformen der 1960er und 1970er Jahre in den Mittelpunkt der rechtswissenschaftlichen Aufmerksamkeit. Sie wurde an der Schnittstelle von Rechts- und Verwaltungswissenschaft so intensiv wie kaum zuvor und danach thematisiert. Eng mit den Organisationsreformen verknüpft war die Veränderung des Regierungshandelns durch die Leitidee langfristiger Planung, die die Frage nach einer angemessenen Rolle des Parlaments

auch *Kaiser*, Die Organisation politischer Willensbildung: Parteien, VVDStRL 81 (2022), S. 117 (140).

¹⁹ *Heller*, Staatslehre, 6. Aufl. 1983 [1934], S. 259.

²⁰ *Heller*, Staatslehre, 6. Aufl. 1983 [1934], S. 286 und öfter; zum Kontext s. *Groh*, Demokratische Staatsrechtslehre in der Weimarer Republik, 2010, S. 376 f.

²¹ Vgl. allgemein *Hoffmann-Riem*, Wirkungsorientierte Rechtswissenschaft, ZfRSoz 38 (2018), S. 20 ff.

²² *Böckenförde*, Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, 1964; *Steiger*, Organisatorische Grundlagen des parlamentarischen Regierungssystems, 1973; *Schröder*, Grundlagen und Anwendungsbereich des Parlamentsrechts, 1979.

in den Mittelpunkt rückte.²³ Zudem wurden die Regierungsfunktionen des Parlaments herausgearbeitet.²⁴ Diese wurden von *Wilhelm Mößle* allerdings in erster Linie materiell verstanden, während die institutionell-organisatorischen Voraussetzungen des parlamentarischen Regierens unterbelichtet blieben, die in dieser Untersuchung im Mittelpunkt stehen. Zugleich hat durch die wegweisende Arbeit von *Hans-Peter Schneider*²⁵ die Opposition als wesentlicher Baustein des parlamentarischen Regierungssystems wissenschaftliche Aufmerksamkeit erfahren, an der – nunmehr auch durch die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung forciert – nach wie vor großes Interesse der Rechtswissenschaft besteht.²⁶ Zudem hat *Martin Oldiges* sich eingehend mit den Binnenstrukturen der Bundesregierung befasst.²⁷

Auch wenn Unterschiede zwischen den Entstehungskontexten deutlich sichtbar sind, ist festzuhalten, dass wesentliche Beiträge zur Organisation des parlamentarischen Regierungssystems also mehrere Jahrzehnte alt sind.²⁸ Sie spiegeln als Referenzpunkt die Hochzeit des demokratisch-rechtsstaatlichen Interventionsstaats²⁹ wider, der sich unter anderem durch ein konsolidiertes Dreiparteiensystem und eine weitgehend noch auf wirtschaftliche Fragen beschränkte europäische Integration auszeichnete. Selbst Ende der 1980er Jahre wurde das Parlamentsrecht noch als weitgehend unbekanntes Terrain beschrieben,³⁰ womit an Diagnosen eines Desinteresses der Rechtswissenschaft an den Geschäftsordnungen der Verfassungsorgane³¹ angeknüpft wurde, die bereits kurz nach Gründung der Bundesrepublik getroffen worden sind. Zwar wird man einen solchen Befund mit Blick auf die ein-

²³ S. *Vitzthum*, *Parlament und Planung*, 1978; *Württemberg*, *Staatsrechtliche Probleme politischer Planung*, 1979; *Magiera*, *Parlament und Staatsleitung in der Verfassungsordnung des Grundgesetzes*, 1979.

²⁴ *Mößle*, *Regierungsfunktionen des Parlaments*, 1986.

²⁵ *Schneider*, *Die parlamentarische Opposition im Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, 1974.

²⁶ Vgl. monographisch *Cancik*, *Parlamentarische Opposition in den Landesverfassungen*, 2000; *Mundil*, *Die Opposition*, 2014; *Ingold*, *Das Recht der Oppositionen*, 2015; *Kubn*, *Der Verfassungsgrundsatz effektiver parlamentarischer Opposition*, 2019.

²⁷ *Oldiges*, *Die Bundesregierung als Kollegium*, 1983; vgl. zur Regierungsorganisation auch *Steinberg*, *Politik und Verwaltungsorganisation*, 1979.

²⁸ Vgl. auch die entsprechende Bemerkung bei *Meinel*, *Organisation und Kontrolle im Bereich der Regierung*, in: *Hörlwimmer et al.* (Hrsg.), *Rechtsfrieden – Friedensrecht*, 2016, S. 139 (142).

²⁹ Zu dieser Charakterisierung *Leibfried/Zürn*, *Von der nationalen zur post-nationalen Konstellation*, in: dies. (Hrsg.), *Transformationen des Staates?*, 2006, S. 19 (21 ff.).

³⁰ *Morlok*, *Parlamentarisches Geschäftsordnungsrecht zwischen Abgeordnetenrechten und politischer Praxis*, JZ 1989, S. 1035 (1035 f.) mit Hinweis auf entsprechende Klagen bei *Steiger*, *Organisatorische Grundlagen des parlamentarischen Regierungssystems*, 1973, S. 21; *Schröder*, *Grundlagen und Anwendungsbereich des Parlamentsrechts*, 1979, S. 81; *Achterberg*, *Parlamentsrecht*, 1984, S. III. Dies hat sich allerdings im Zuge der intensivierten verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung als Folge der Ausdifferenzierung des bundesdeutschen Parteiensystems in den 1980er Jahren geändert.

³¹ *Schneider*, *Die Bedeutung der Geschäftsordnungen oberster Staatsorgane für das Verfassungsleben*, in: Kaufmann et al. (Hrsg.), *Rechtsprobleme in Staat und Kirche*, 1952, S. 303 (304): „Der Jurist [ist] geneigt, sie [die Geschäftsordnungen] in abschätzigem Sinne als bloße technische Reglements anzusehen und als Normen minderen Grades, die ihrer Geltungskraft nach noch unter Polizeiverordnungen stehen, gering zu achten“; zu *Schneider* s. *Kirchhof*, *Hans Schneider als*

schlägigen Handbücher kaum noch teilen können.³² Diese lassen aufgrund ihres spezifischen Zugriffs gleichwohl noch erheblichen Raum für eine umfassende und theoretisch fundierte Analyse.

Es liegt auf der Hand, dass sich unter anderem als Folge der Veränderung des Gegenstandsbereichs bestimmte Fragen neu stellen, es aber auch auf alte Fragen andere Antworten geben kann. Demgegenüber wird „in der Staatsrechtslehre seit der Wiedervereinigung ein ganz erstaunliches Desinteresse an den organisatorischen Fragen des parlamentarischen Regierungssystems“³³ ausgemacht. Allgemeiner wird das „Fehlen einer spezifisch deutschen Theorie des Parlamentarismus, die eine Grundlegung und Legitimation des parlamentarischen Regierungssystems auf der Basis des Grundgesetzes bietet“³⁴ beklagt. Komplementär wird auch das Desiderat einer „verfassungsrechtlichen Theorie der Regierung und des Regierungshandelns“³⁵ formuliert. Ebenso wird verallgemeinernd für Länder mit parlamentarischen Regierungssystemen festgestellt, dass „interdisziplinär zwischen Rechts- und Politikwissenschaft solche Regierungssysteme [...] und damit verbundene Charakteristika sowie deren Konsequenzen samt Reformbedarf zu wenig analysiert werden“³⁶.

Dafür lassen sich verschiedene strukturelle Gründe ausmachen. Zunächst ist dieser Befund Ausdruck der unzureichenden Thematisierung des Organisationsrechts an sich.³⁷ Das gilt für das Öffentliche Recht insgesamt, auch wenn im Verwaltungsrecht die Bedeutung des Organisationsrechts bereits stärker betont wird.³⁸ Innerhalb des Verfassungsrechts erfährt das Organisationsverfassungsrecht nicht die gleiche wissenschaftliche Aufmerksamkeit wie die Grundrechte.³⁹ Hinsichtlich der organisatorischen Dimension des Verfassungsrechts werden der Dogmatik Reflexionsdefizite attestiert.⁴⁰ Eng damit verknüpft wird auch eine „Institutionenanalyse

Wissenschaftler und Homo Politicus, JÖR 60 (2012), S. 387 ff.; *Mußnug*, Hans Schneider (1912–2010), in: Häberle et al. (Hrsg.), Staatsrechtslehrer des 20. Jahrhunderts, 2015, S. 799 ff.

³² Vgl. Schneider/Zeh (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, 1989 sowie Morlok/Schliesky/Wiefelspütz (Hrsg.), Parlamentsrecht, 2016.

³³ *Meinel*, Organisation und Kontrolle im Bereich der Regierung, in: Hölzlwimmer et al. (Hrsg.), Rechtsfrieden – Friedensrecht, 2016, S. 139 (142).

³⁴ *Schliesky*, Parlamentsfunktionen, in: Morlok et al. (Hrsg.), Parlamentsrecht, 2016, § 5 Rn. 1.

³⁵ *Gusy*, Justiz als Hüterin „politischer Neutralität“ der Wissenschaft?, RuP 53 (2017), S. 30 (43).

³⁶ *Esterbauer*, Das „parlamentarische“ Regierungssystem Österreichs, in: Funk et al. (Hrsg.), Der Rechtsstaat vor neuen Herausforderungen, 2002, S. 81 (82).

³⁷ *Schnapp*, Dogmatische Überlegungen zu einer Theorie des Organisationsrechts, AöR 105 (1980), S. 243 (244); *Unger*, Organisationsrechtswissenschaft des Verfassungs- und Verwaltungsrechts, in: Krüper/Pilniok (Hrsg.), Organisationsverfassungsrecht, 2019, S. 49 (50 f.).

³⁸ Vgl. nur *Trute*, Funktionen der Organisation und ihre Abbildung im Recht, in: Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem (Hrsg.), Verwaltungsorganisationsrecht als Steuerungsressource, 1997, S. 249 ff.; *Schuppert*, Verwaltungsorganisation und Verwaltungsorganisationsrecht, in: Voßkuhle et al. (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. 1, 3. Aufl. 2022, § 17 Rn. 7 ff. m. w. N.

³⁹ *Möllers*, Verfassungsgebende Gewalt – Verfassung – Konstitutionalisierung, in: v. Bogdandy/Bast (Hrsg.), Europäisches Verfassungsrecht, 2. Aufl. 2009, S. 227 (235 f.); *Hailbronner*, Traditions and Transformations, 2015, S. 3.

⁴⁰ *Morlok*, Reflexionsdefizite in der deutschen Staatsrechtslehre, in: Schulze-Fielitz (Hrsg.),

der Verfassungsorgane“ bisher als rechtswissenschaftliches Desiderat gesehen.⁴¹ Sowohl zur theoretischen Kontextualisierung als auch zur Reflexion der Dogmatik soll daher mit dieser Untersuchung ein Beitrag geleistet werden.

Dazu kommt, dass die Aufmerksamkeit der rechtswissenschaftlichen Dogmatik wesentlich durch die verfassungsgerichtlich entschiedenen Konflikte gesteuert wird. Damit ist eine erhebliche Verengung der behandelten Fragen verbunden. Nur ein kleinerer Teil der relevanten Rechtsfragen erreicht überhaupt das Stadium eines gerichtlich klärbaren Konflikts. Selbst wenn dies der Fall ist, spielen vielfältige Faktoren beim Zugang zu einer gerichtlichen Konfliktlösung eine Rolle. Es müssen nicht nur die notwendigen prozessualen Voraussetzungen vorliegen, sondern auch gerade eine gerichtliche Konfliktlösung angestrebt werden. Das ist im Recht der Politik häufig nicht der Fall, weil damit die zukünftige Kooperation zwischen Klägern und Klagegegnern erschwert würde und überdies andere Konfliktlösungsmöglichkeiten zur Verfügung stehen. Diese Konstellation führt dazu, dass viele Rechtsfragen durch politische Mechanismen bearbeitet werden. Entsprechend ist das Organisationsrecht im Allgemeinen und dasjenige der Verfassungsorgane im Besonderen eines der Gebiete, das – mit den entsprechenden Folgewirkungen für die Rechtswissenschaft – nur zum Teil in der Rechtsprechung verarbeitet wird.⁴²

Zudem bestehen erhebliche Unterschiede zwischen den Verfassungsorganen, inwieweit ihr Organisations- und Verfahrensrecht durch das Verfassungsgericht vorgeprägt wird.⁴³ So sind Kompetenzen und Binnenstruktur des Parlaments unter anderem aufgrund der Fragmentierung des Parteiensystems regelmäßig und noch verstärkt Gegenstand verfassungsgerichtlicher Auseinandersetzung, weil die Inte-

Staatsrechtslehre als Wissenschaft, 2007, S. 49 (51 ff.); Schönberger, Der „German Approach“, 2015, S. 34f., identifiziert ebenfalls verschiedene Reflexionsdefizite in der Staatsrechtslehre. Schärfer noch ist der Verfassungsrechtsdogmatik ein „Unvermögen zu staatsorganisationsrechtlicher Theoriebildung“ vorgeworfen worden, das zu einem Ausweichen und einer Reformulierung von Organisationsrechtsfragen in Grundrechtsfragen führe, s. Lepsius, Rechtswissenschaft in der Demokratie, Der Staat 52 (2013), S. 157 (180); ähnlich auch ders., Die maßstabsetzende Gewalt, in: Jestaedt et al., 2011, S. 159 (223 f.); Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Staatsorganisationsrecht sei theoriefrei; dagegen Voßkuhle, Die Staatstheorie des Bundesverfassungsgerichts, in: ders. et al. (Hrsg.), Verabschiedung und Wiederentdeckung des Staates im Spannungsfeld der Disziplinen, 2013, S. 371 ff.

⁴¹ Lepsius, Braucht das Verfassungsrecht eine Theorie des Staates?, EuGRZ 2004, S. 370 (378), der eine solche nur für das Verfassungsgericht identifiziert.

⁴² Schönberger, Der „German Approach“, 2015, S. 34f.: „Besonders augenfällig sind die dadurch entstehenden Wahrnehmungslücken im Staatsorganisationsrecht.“; Eifert, Zum Verhältnis von Dogmatik und pluralisierter Rechtswissenschaft, in: Magen (Hrsg.), Was weiß Dogmatik?, 2012, S. 79 (90f.): Informationsordnung, Organisationsrecht und Beobachtungspflichten als Beispiele für Bereiche, die die Rechtswissenschaft mangels Rechtsprechung bearbeiten sollte.

⁴³ Zwischenbilanzen der Rechtsprechung bei Rauschnig, Das parlamentarische Regierungssystem des Grundgesetzes in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, in: Starck (Hrsg.), Bundesverfassungsgericht und Grundgesetz, 1976, S. 214 ff.; Schneider, Das Parlamentsrecht im Spannungsfeld von Mehrheitsentscheidung und Minderheitenschutz, in: Badura/Dreier (Hrsg.), Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht, Bd. 2, 2001, S. 627 ff.; Heun, Der Parlamentarismus im Spiegel der Verfassungsrechtsprechung, Jahrbuch der Göttinger Akademie der Wissenschaften 2013, S. 93 ff.

ressenstrukturen der oppositionellen Fraktionen eine Einschaltung des Bundesverfassungsgerichts jedenfalls partiell nahe legen. Nicht zufällig hat sich die einschlägige Rechtsprechung mit der Erweiterung des westdeutschen Parteiensystems durch die Grünen und deren Einzug in den Bundestag im Vergleich zu vorherigen Jahrzehnten erheblich intensiviert,⁴⁴ was sich nach der weiteren Ausdifferenzierung des Parteiensystems in der Berliner Republik⁴⁵ noch verstärkt hat. Wegen der kontradiktorischen Grundstruktur des Parlaments liegt ein Fokus auf den Mitwirkungsrechten aller Abgeordneten und Fraktionen. Dazu hat auch die prozessuale Ausdehnung des Rechtsschutzes im Parlamentsrecht in der Entwicklung in der Bundesrepublik beigetragen.⁴⁶ Trotz des gegenteiligen Anspruchs des Verfassungsgerichts⁴⁷ selbst führt dies zu einer beständigen Verrechtlichung und Einschränkung der parlamentarischen Autonomie.⁴⁸ Dies liegt daran, dass die Entscheidungen vom Gericht selbst, aber auch von der Verfassungsrechtswissenschaft beständig dekontextualisiert werden und man sie als neue abstrakte Regeln formuliert.⁴⁹ Schon innerhalb des Parlamentsrechts zeichnen sich damit Schwerpunkte verfassungsgerichtlicher Konfliktlösungen ab, die dann dogmatisch weitgehend verarbeitet werden, während andere Bereiche weniger untersucht werden.⁵⁰ Demgegenüber ist die Binnenorganisation der Regierung nur selten und indirekt Gegenstand verfassungsgerichtlicher Verfahren,⁵¹ weil hier die Inanspruchnahme des Gerichts eine

⁴⁴ Beginnend mit BVerfGE 70, 324 – *Haushaltskontrolle der Nachrichtendienste*.

⁴⁵ Überblick zu diesem Phänomen bei *Kaiser*, Die Organisation politischer Willensbildung: Parteien, VVDStRL 81 (2022), S. 117 (123 ff.).

⁴⁶ Näher *Meinel*, Selbstorganisation des parlamentarischen Regierungssystems, 2019, S. 169 ff.

⁴⁷ BVerfGE 114, 121 (160) – *Vertrauensfrage II*: „Gleichwohl hat das Grundgesetz nur die Kontrolle politischer Herrschaft gewollt und nicht die Verrechtlichung des politischen Prozesses.“

⁴⁸ Vgl. *Risse*, Rechtsprechung und Parlamentsfreiheit, JZ 2018, S. 71 ff. Auch für die Landesverfassungsgerichte kann man eine deutliche Zunahme der Streitigkeiten um organisationsverfassungsrechtliche Fragen des parlamentarischen Regierungssystems feststellen. Die Gründe dafür dürften insbesondere in einer dynamischeren Verfassungsentwicklung auf Länderebene, der Etablierung des parlamentarischen Regierungssystems in den fünf neuen Bundesländern sowie eines noch variantenreicheren Parteienspektrums liegen.

⁴⁹ Allgemein zur Dekontextualisierung als Modus der Dogmatik *Lepsius*, Kontextualisierung als Aufgabe der Rechtswissenschaft, JZ 2019, S. 793 ff.; exemplarisch für das Staatsorganisationsrecht *Payandeh*, Die Neutralitätspflicht staatlicher Amtsträger im öffentlichen Meinungskampf, Der Staat 55 (2016), S. 519 (525 f.) mit Bezug auf BVerfGE 44, 125 – *Öffentlichkeitsarbeit* zur Verallgemeinerung der Entscheidung zur Öffentlichkeitsarbeit der Regierung im Wahlkampf zu einem allgemeinen Neutralitätsgebot; daran anknüpfend auch *Krude/Pilniok*, Die Äußerungsbefugnisse von Regierungsmitgliedern, KritV 104 (2021), S. 290 ff.

⁵⁰ *Schönberger*, Der „German Approach“, 2015, S. 35, verweist auf das Beispiel der vielbehandelten Informationsrechte der Abgeordneten; zu den dogmatischen Konturen etwa *Brüning*, Der informierte Abgeordnete, Der Staat 43 (2004), S. 511 ff.; *Kotzur*, Informationsansprüche des Parlaments im demokratischen Verfassungsstaat, Jura 2007, S. 52 ff.; s. jetzt vor der Hintergrundfolie des parlamentarischen Regierungssystems ausführlich *Meinel*, Selbstorganisation des parlamentarischen Regierungssystems, 2019, S. 235 ff.

⁵¹ Die wenigen Entscheidungen, die sich maßgeblich mit der Regierungsorganisation auseinandersetzen, sind daher in solchen Konstellationen zustande gekommen, die verfassungsrechtliche Ansatzpunkte für oppositionelle Akteure ergaben, vgl. BVerfGE 91, 148 – *Umlaufverfahren*, der eine Verfassungsbeschwerde gegen eine versagte Ausführungsgenehmigung und deren Ermächti-

weitere vertrauensvolle Zusammenarbeit vereiteln würde.⁵² Dies gilt auch für das Zusammenwirken von Bundesregierung und den sie tragenden Fraktionen und Parteien, das jenseits der auch rechtswissenschaftlich intensiv diskutierten Zulässigkeit der Bundestagsauflösung nach einer Vertrauensfrage kaum in verfassungsgerichtlich geklärten Konflikten zum Ausdruck kommt. Das Bundesverfassungsgericht ist daher nur selten mit spezifischen Aspekten des parlamentarischen Regierungssystems befasst.⁵³ Selbst wenn dieses eine Rolle spielt, werden dessen Charakteristika nur begrenzt in den Entscheidungen aufgenommen.⁵⁴ Insgesamt führt daher die nur ausschnittshafte Rechtsprechung zu einer Fokussierung der Verfassungsrechtswissenschaft auf die dort behandelten Fragen, die dem parlamentarischen Regierungssystem und seinen institutionell-organisatorischen Grundlagen nicht gerecht wird.

Zu den Leitideen der Untersuchung zählt daher, die Ermöglichung von politischer Herrschaft im parlamentarischen Regierungssystem und damit gleichsam den ‚Normalbetrieb‘ stärker in den rechtswissenschaftlichen Blick zu nehmen.⁵⁵ Dabei soll ein besonderes Gewicht auf die institutionellen Voraussetzungen der Mehrheitsherrschaft im parlamentarischen Regierungssystem gelegt werden.⁵⁶ Während das Recht der Oppositionsfraktionen und der Abgeordneten wegen der

gungsgrundlagen betraf lag sowie die Entscheidung BVerfGE 137, 185 – *Bundessicherheitsrat*, in der der Umfang der parlamentarischen Kontrolle durch die Opposition in diesem Bereich zu klären war.

⁵² Plastisch *Herzog*, Weiße Flecken auf der Karte der Verfassungsjudikatur, in: Hailbronner et al. (Hrsg.), *Staat und Völkerrechtsordnung*, 1989, S. 323 (327f.): „Eine Chance, die Gewichtverteilung innerhalb des Kabinetts durch seine Rechtsprechung zu stabilisieren, dürfte das Gericht schon deshalb nicht bekommen, weil ein Bundeskanzler, der sich vor Gericht mit seinen Ministern um deren Loyalität streitet, politisch ein Unding ist.“; ähnlich *Dreier/Hermes*, GG, 3. Aufl. 2015, Art. 65 Rn. 14 aE: „Deshalb bleibt auch die Möglichkeit, regierungsinterne Kompetenzabgrenzungen im Wege des Organstreitverfahrens zu klären, eine theoretische.“

⁵³ *Scholz*, Staatsleitung im parlamentarischen Regierungssystem, in: *Badura/Dreier* (Hrsg.), *FS Bundesverfassungsgericht*, Bd. 2, 2001, S. 663 (664) mit Verweis auf BVerfGE 2, 1 (10) – *SRP-Verbot*; 9, 268 (281) – *Bremer Personalvertretung*; 27, 44 (56) – *Parlamentarisches Regierungssystem*; 62, 1 (40ff.) – *Bundestagsauflösung I*; 67, 100 (129ff.) – *Flick-Untersuchungsausschuss*; anders *Kersten*, Parlamentarisches Regierungssystem, in: *Herdegen et al.* (Hrsg.), *Handbuch des Verfassungsrechts*, 2021, § 11 Rn. 6: Konflikte des parlamentarischen Regierungssystems werden nicht nur politisch, sondern auch verfassungsgerichtlich verhandelt.

⁵⁴ Siehe dazu mit historischem Fokus *Cancik*, Parlamentarismus vor dem Bundesverfassungsgericht, in: *Meinel* (Hrsg.), *Verfassungsgerichtsbarkeit in der Bonner Republik*, 2019, S. 199ff.; zur Mitwirkung des Bundestags an Angelegenheiten der Europäischen Union unten § 9 IV.

⁵⁵ Allgemein zur Ermöglichungsfunktion des Verfassungsrechts *Möllers*, Verfassungsgebende Gewalt – Verfassung – Konstitutionalisierung, in: v. *Bogdandy/Bast* (Hrsg.), *Europäisches Verfassungsrecht*, 2. Aufl. 2009, S. 227 (235f.); *Hailbronner*, *Traditions and Transformations*, 2015, S. 3; siehe auch *Veen*, Die parlamentarische Regierung zwischen Subordination und politischer Führung, *APuZ* 38/1972, S. 3 (28): „Die Verfassungstheorie richtet ihr Augenmerk vornehmlich auf die Beschränkungen und Hemmungen der Staatsmacht, nicht aber auf seine notwendige politische Handlungsfähigkeit.“

⁵⁶ Plädoyer dafür, die Herstellung von Mehrheiten stärker zu beachten auch bei *Lepsius*, *Rechtswissenschaft in der Demokratie*, *Der Staat* 52 (2013), S. 157 (170f.).

skizzierten Fokussierung auf Konfliktfälle und Rechtsschutzfragen erhebliche Aufmerksamkeit erhalten haben,⁵⁷ gilt dies für das parlamentarische Regieren nicht in gleichem Maße. Ein Grund dafür ist, dass der verfassungsrechtliche Blick aus historischen Gründen mehr auf die Begrenzung denn die Ermöglichung von Herrschaft gerichtet ist.⁵⁸ Dies erzeugt allerdings eine funktional nicht gerechtfertigte Ungleichheit in der Aufmerksamkeit. Plastisch formuliert *Hans Meyer* zu dieser Perspektive:⁵⁹

„Das kommt mir aber so vor, als würden sie die Konstruktion eines Autos von der Bremse her erklären wollen. [...] Die Bremse ist eine im wahren Sinne des Wortes lebenswichtige Angelegenheit beim Auto. Aber sie erklärt natürlich das Auto nicht; denn das ist zum Fahren da, nicht zum Bremsen.“

In diesem Sinne soll das parlamentarische Regieren unter dem Grundgesetz näher in den Blick genommen werden. Dabei liegt der Schwerpunkt auf einer institutionell-organisatorischen Perspektive. Damit stellt sich die Frage nach den unterschiedlichen Möglichkeiten institutionellen Designs durch (Verfassungs-) Recht. Dafür bietet die Institutionentheorie, die unter anderem aus vergleichender Perspektive die politische Institutionen untersucht, einen theoretischen Rahmen, der einen Mehrwert für die rechtswissenschaftliche Analyse erbringt.

III. Parlamentarisches Regieren aus institutionentheoretischer Perspektive

Das parlamentarische Regierungssystem unter dem Grundgesetz kann unter ganz unterschiedlichen Gesichtspunkten untersucht werden.⁶⁰ In dieser Untersuchung liegt der Fokus auf der institutionell-organisatorischen Dimension und deren verfassungstheoretischen und verfassungsdogmatischen Grundlagen. Insoweit sollen in der vorliegenden Studie die institutionellen Ausformungen des Regierungssystems unter dem Grundgesetz aus theoretischer Perspektive konkret analysiert wer-

⁵⁷ Zuletzt insbesondere *Ingold*, Das Recht der Oppositionen, 2015. Die Opposition dürfte auch leichter rechtswissenschaftlich zu beobachten sein, da sie über verfassungsrechtlich fundierte Minderheitenrechte verfügt, während das Verhältnis von Parlamentsmehrheit und Regierung stärker auch von informellen Mechanismen der Mitsteuerung geprägt ist.

⁵⁸ Die für das deutsche Regierungssystem wichtige Einbettung in die bundesstaatliche Struktur kann hier nicht systematisch, sondern nur punktuell berücksichtigt werden; vgl. zum Problem *Lehmbruch*, Parteienwettbewerb im Bundesstaat, 3. Aufl. 2000, insbes. S. 65 ff., 134 ff. sowie die Referate von *Dolzer* und *Sachs*, Das parlamentarische Regierungssystem und der Bundesrat, VVDStRL 58 (1999), S. 7 ff., 39 ff.; s. ferner *Gusy*, Das parlamentarische Regierungssystem und der Bundesrat, DVBl. 1998, S. 917 ff.

⁵⁹ Diskussionsbemerkung von *Meyer*, Das parlamentarische Regierungssystem des Grundgesetzes, VVDStRL 33 (1975), S. 177.

⁶⁰ Vgl. für einen ideengeschichtlichen Ausgangspunkt *Meinel*, Selbstorganisation des parlamentarischen Regierungssystems, 2019, S. 37 ff.

Stichwortverzeichnis

- Abgeordneter
 - Mitwirkungsanspruch im Ausschuss 243, 255
 - Rederecht 255, 452
- Abstimmung
 - ~sreihenfolge, Bedeutung 474
 - geheime, Fraktionsvorstandswahl 353
 - geheime, Kanzlerwahl 147, 157
 - geheim oder offen 153, 368
 - offene ~ 178, 381
- Abstimmungsverhalten im Bundestag
 - einheitliches ~ der Regierungsfaktionen 189, 367
 - Koordinierung durch Koalitionsvereinbarungen 178
- Agendakontrolle
 - Abstimmungsreihenfolge, Bedeutung 474
 - Agendamacht 71
 - Änderung von Gesetzesentwürfen 469, 472
 - Anpassung an unionale Zeitstrukturen 542
 - Beendigung von Parlamentsdebatten 455
 - Begriff 71
 - der Fraktionsführung in der Fraktionsversammlung 357
 - der Regierung 477
 - der Regierung im Parlament 365, 438, 445
 - der Regierungsfaktionen im Parlament 445, 458
 - der Regierungsfaktionen in der Europapolitik 543
 - des Kanzlers 449
 - des Parlaments beim Nachtragshaushalt 220
 - des Parlaments im Regierungssystem 560
 - durch Ausschüsse 469
 - Einzelaspekte 72
 - Gesetzesinitiativen 460
 - Gesetzgebungsnotstand 483
 - Haushaltsrecht, ~ der Regierung 223, 476
 - im Gesetzgebungsverfahren der EU 496
 - im Kabinett 300
 - in Ausschüssen 457
 - in Parteien 118
 - parlamentarische ~ 437
 - positive und negative ~ 73
 - Redezeiten im Parlament 451
 - Rücknahme von Gesetzesentwürfen 465
 - Vertrauensantrag als Mittel der ~ 383, 479
 - Verzögerung von Parlamentsentscheidungen 456
 - Zeitplan im Parlamentsplenum 440
- Aktuelle Stunde 551
- Ältestenrat
 - Arbeitsweise des ~s 445
 - Ausschusszuständigkeiten, Konsens im ~ 269
 - Besetzung des ~s 442
 - historische Evolution 443
 - institutionelle Stellung des ~s 448
 - Redezeitverteilung im ~, System der 453
 - Zutrittsrecht der Regierung zum ~ 448
- Antizipationsmechanismus
 - Konfliktlösung unterhalb der Kabinetts-ebene 229
- Arbeitsteilung
 - als zentrales Organisationsprinzip des Regierungssystems 271
 - Defizit von Legitimation und Kontrolle 265

- Entsendung von Vertretern in Coreper-Ausschüsse 507
- Folgeprobleme 267
- Fraktionsarbeitskreise 262, 358
- fraktionsinterne ~ 193
- im Parlament 49, 567
- Konsequenz gesellschaftlicher Differenzierung 49, 266
- Mindestmaß der ~ im Parlament 248
- Notwendigkeit von Koordination 267
- parlamentarische Geschäftsführung als ~ 443
- regierungsinterne ~ 52, 57
- Ausdifferenzierung
 - Fraktionsorganisation 351
 - organisatorische ~ des Kanzleramtes 321
 - von Ministerien 403, 410
- Ausschuss
 - ~vorsitzender 251
 - Änderung von Gesetzesentwürfen 469
 - Berichterstatter der Fraktionen im ~ 262
 - Einfluss, Faktoren 248
 - Europäisierung 248
 - Europapolitik im ~ 512
 - Haupt~ 254
 - interne Koordination 259
 - Kontrolle der Regierung 249
 - Minister im ~ 396
 - Mitwirkungsanspruch von Abgeordneten 243, 255
 - Professionalisierung 248
 - Rückruf eines ~mitglieds 263, 372
 - Selbstbefassungsrecht 245, 250
 - Sonder~ 244
 - Unter~ 247
 - Unter~ für Europaangelegenheiten 513
 - Vertretung von Ministern im ~ 407
 - Verzicht auf ~phase 455
 - Zeitplankontrolle der Regierungsfraktionen 458
 - Zuweisung von Gesetzesentwürfen an den ~ 459
- Ausschussorganisation
 - Entwicklung der ~ 241
 - fehlende Synchronisierung zur Regierungsorganisation 253
 - Mehrfachzuständigkeit 246
- Pflichtausschüsse 242, 254
- Rahmenbedingungen 242
- Spiegelbildlichkeit zu EU-Institutionen 247
- Übergangslösung bis zur Regierungsbildung 254
- Verfassungsvergleich, Westeuropa 248
- Zeitvorgaben 253
- Auswärtiges Amt 507
- Beauftragte der Bundesregierung
 - für Digitalisierung 236
 - für Kultur und Medien 235
 - für Migration, Flüchtlinge und Integration 236
 - parlamentarische Verantwortlichkeit 237
- Budgetrecht des Parlaments 222, 467
- Bundesfinanzminister 183
- Bundesjustizminister 182
- Bundespräsident
 - Genehmigung der GO BReg 112
 - Kanzlerwahl, Rolle 149
 - Koalitionsverhandlungen, Rolle 168
 - Prüfungsrecht, Kabinettsgröße 226
- Bürokratisierung
 - der Kabinettsarbeit 306
 - des Regierungssystems 568
 - durch Europäisierung 566
- Clôture 457
- Communities of practice 264
- Coreper-Ausschuss 498, 552
 - Weisungen an Vertreter im ~ 536
- Demokratieprinzip
 - und Konfliktlösung außerhalb von Institutionen 433
 - und Mitwirkung in der Europäischen Union 504
- Digitalisierung
 - Abteilung im Kanzleramt für ~ 569
 - als gubernatives Koordinationsproblem 568
 - Beauftragte der Regierung für ~ 236
 - Ressortorganisation 236, 568
- Direkte Demokratie 118
- Diskontinuität
 - der Fraktionsarbeitsverhältnisse 425

- GO BReg, keine ~ der 111
- GO BT, Grundsatz der ~ 106
- keine ~ der Kabinettsausschüsse 309

- Eid 66
 - der Regierungsmitglieder 274
 - Funktion 277
 - parlamentarische Praktiken 277
 - Symbolkraft der ~leistung 279
 - unter der WRV 274
- Einvernehmen 190, 305, 534
- Entparlamentarisierung 306, 561, 573
- Entscheidungskosten 126
- Europäische Kommission
 - Berührungspunkte zur nationalen Gubernative 232
 - Expertengruppen 496
 - gubernative Rechtsetzung 501
 - Initiativmonopol 496, 542
 - Rolle im europäischen Regierungssystem 491, 500
 - Rolle im Gesetzgebungsverfahren 500
 - Verflechtung mit nationalen Verwaltungen 496
 - Wahl des Präsidenten 493
 - Wahlperiode der ~ 566
- Europäischer Rat 492
 - Arbeitsweise 495
 - Bedeutungszuwachs 556
 - Einfluss auf europäische Gesetzgebung 494
 - Entscheidungsspielraum des Kanzlers 533
 - Handlungsformen 495
 - Kompetenzen 493
 - Mitwirkung des Bundestags 524
 - Mitwirkung des Kanzlers 506, 523, 529
 - Regierungserklärung des Kanzlers zur Europapolitik 528
 - Stellungnahmerecht des Bundestags 526
- Europäisches Parlament 512
- Europäische Union
 - Änderung des Primärrechts 493, 525, 543
 - Regierungssystem 491
- Europäisierung
 - Begriff der ~ 490
 - der Ausschussstruktur 248
 - der Ministerialverwaltung 506, 566
- der Parlamentsorganisation 515
- des Organisationsverfassungsrechts 491
- des parlamentarischen Regierungssystems 555
- Fraktionen, ~ der 513, 514
- Verfassungswandel durch ~ 563
- Europapolitik
 - Ausschüsse im Bundestag 512
 - Bundestag 511, 524
 - der Fraktionen 513
 - informelle Mechanismen 553
 - informelle parlamentarische Mitwirkung 551
 - interministerielle Ausschüsse 509
 - Koordinierung in der Gubernative 538
 - nachträgliche parlamentarische Kontrolle der ~ 550
 - parlamentarische Mitwirkungsrechte 540
 - parlamentarische Stellungnahmen 543
 - Referat für ~ im Kanzleramt 325
 - Regierungserklärung des Kanzlers zur ~ 528
 - Relevanz der ~ 514
 - Staatssekretärsausschuss für Europafragen 509
 - verfassungsrechtlicher Rahmen 503
- Federführung 246, 269
 - eines Ressorts 330, 508
- Filibuster 456
- Flexibilisierungsklausel, Art. 112 GG als ~ 220
- Fragestunde 290
 - Parlamentarische Staatssekretäre in der ~ 408
- Fraktion
 - ~versammlung 357
 - als Organisation 347
 - als Organ oder Organteil 345
 - Arbeitskreisvorsitzende der ~ 358
 - ausdifferenzierte Binnenorganisation 351
 - Ausdifferenzierung in Arbeitskreise 261
 - Ausschluss aus der ~ 372, 373
 - Ausschussbesetzung, Kompetenz zur 263
 - Autonomie 115, 416

- Bildung der ~ 334
- Binnenhierarchie 352
- Binnenorganisation, normative Anforderungen 342
- Einbindung von Ministern in die ~ 395
- Europapolitik in der ~ 513
- Fiktion freiwilliger Selbstorganisation 334
- Finanzierung der ~ 355
- Funktion der ~en 350
- Geschäftsordnung der ~ 116, 344, 351
- Gleichheit der Abgeordneten 344
- Kontakte zur Ministerialverwaltung 552
- Kontinuität, personelle 425
- Mindestgröße einer ~ 337, 373
- Öffentlichkeitsarbeit der ~ 116
- organisationsrechtliche Einordnung der ~ 345
- Parlamentarische Staatssekretäre in der ~ 405
- Personalaustausch mit Ministerien 426
- Personal der ~sverwaltung 424
- Rechtsform der ~ 346
- Referent der ~ 424
- Regelung der ~en im GG 92, 338
- Regierungsbildung, Akteur 164
- Regierungsmitglieder, Beteiligung 418
- Schiedsgericht für ~sinterne Angelegenheiten 345
- Schnittstellen zur Partei 413
- Sozialisation neuer ~smitglieder 371
- Unterschied zwischen Regierungs~ und Oppositions~en 348
- Vorfraktion 164
- Vorsitzender der ~ 352
- Vorstand der ~ 352
- Fraktionsarbeitskreis
 - Aufbau und Organisation 261
 - Entscheidungsregeln 359
 - Europapolitik im ~ 552
 - Funktion 359
 - Kontakt zur Ministerialverwaltung 552
 - Regierungsmitglieder im ~ 418
 - wechselseitige Teilnahme von Koalitionspartnern 432
- Fraktionsführung
 - administrative Leitung 426
 - Agendakontrolle der Fraktionsversammlung 357
 - Berichtspflichten der ~ 357
 - Kompetenzen der ~ 354
 - Koordinations- und Integrationsfunktion der ~ 267
 - Mitgliedschaft im Parteivorstand 414
 - Fraktionsgeschlossenheit 178
 - binnenrechtliche Rahmenbedingungen 369
 - durch Sanktionsmöglichkeiten 372
 - Einfluss der Parteieinbindung 371
 - Einfluss des Parlamentsrechts auf die ~ 368
 - Einfluss des Wahlrechts auf die ~ 366
 - Funktion 361
 - Konflikt mit freiem Mandat 362
 - Ursache der ~ 360
 - verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen der ~ 364
 - Vertrauensfrage als Faktor für die ~ 366
 - Fraktionsversammlung 420
 - freies Mandat
 - Bedeutung 363
 - Konflikt mit der Fraktionsgeschlossenheit 362
 - Funktionszulagen für Abgeordnete 355
 - Gemeinsamer Ausschuss, Art. 53a GG 388
 - Geschäftsordnung
 - der Fraktionen 116
 - parallele Regelungen in ~en 246
 - Gesetzesinitiative
 - Ausschüsse, kein Initiativrecht 464
 - Beratungsanspruch der Opposition 463
 - Beratung von ~n in angemessener Zeit 445
 - der Kommission 496
 - des Bundesrats 463
 - des Parlaments 297, 462
 - finanzrelevante Entwürfe 476
 - Fraktionsarbeitskreis, Vorbereitung von ~n im 424
 - Haushaltsplan 466
 - Rücknahme von Entwürfen 465, 471
 - von Abgeordneten oder Fraktionsteilen 354
 - Gesetzgebungsnotstand 483
 - Gesetzgebungsverfahren

- Abstimmungsverfahren 474
- Änderungsbefugnis, Reichweite 472
- Änderung von Entwürfen 469
- finanzwirksame Gesetze 476
- Gesetzgebungsnotstand 471
- Lesungen im ~ 470
- Omnibus-Gesetze 473
- Gesetzgebungsverfahren in der Europäischen Union
 - institutionelle Verfahrenslogik 500
 - Position einzelner Mitgliedstaaten im ~ 502
- Gewaltengliederung 296, 390, 575
- Gewaltenteilungsprinzip 390, 422
- Gewohnheitsrecht
 - Kompatibilität von Mandat und Regierungamt 390
 - Nichtmitgliedschaft Parlamentarischer Staatssekretäre in Ausschüssen 406
 - Parlamentarische Staatssekretäre im Rat der Europäischen Union 530
 - Verfassungs~ 142
- GGO 112
 - Federführung 246
 - Gliederungsvorgaben 240
 - Verhältnis zur GO BReg 114
- Gleichbehandlung
 - ~anspruch der Abgeordneten 258
 - Verfassungsziel 36
- GO BReg 109
 - Mehrheitsprinzip im Kabinett 205
- GO BT
 - Änderung der ~, Konsensdruck 105
 - Änderungsverfahren 103
 - Diskontinuitätsgrundsatz 106
 - Ermöglichungsfunktion des Binnenrechts 563
 - Fortentwicklung durch Auslegungsentscheidungen 131
 - Regelungsdichte, Verfassungsvorgaben 103
- Governance
 - Europäisierung, Veränderung der ~mechanismen 552
 - informale ~ in der Regierungsbildung 202
 - in Koalitionsregierungen 410
 - Regierungsbildung, ~muster der 139, 202
- Grundgesetz
 - Änderungen, häufige 93
 - Offenheit 181
 - Organisationsvorgaben 93
 - Verfahrensvorgaben 94
- Handlungsfähigkeit
 - der Fraktionen durch personelle Ressourcen 424
 - der Partei 119
 - der Regierungsformation 64, 147, 163, 209
 - des Kabinetts als Kollegialorgan 297, 306
 - des Parlaments durch Fraktionsgeschlossenheit 368
 - durch informelle Normen 125
 - durch koalitionsinterne Koordination 431
 - europapolitische ~ der Ausschüsse 513
 - gubernative ~ im Rat der Europäischen Union 538
 - Herstellung von ~ durch Regierungsbildung 64
 - Parteibinnenrecht, Ziel 391
 - rechtliche ~ der Vorfraktionen 164
 - Wirkung informeller Normen und sozialer Praxen 136
- Haushalt
 - außerplanmäßige Ausgaben 220
 - Nachtrags~ 219
 - Ressortänderungen, Anpassung des ~s 219, 270
 - Verfassungsvorgaben zum ~sverfahren 95
- Haushaltsplan 95, 219, 221
 - Änderung der Makrostruktur 223
 - Initiativrecht der Regierung 466
 - parlamentarische Einflussnahme auf den ~ 222
 - Zustimmungserfordernis der Regierung 476
- Informalität 136
 - als Legitimationsbaustein 553
 - Bedeutung für kollektive Handlungsfähigkeit 125
 - informale Verfassungsregeln 121

- Informationsasymmetrien, Reduzierung von 127
- interministerielle Ausschüsse 509
- interner Regelsysteme der Gubernative 65, 124
- Kanzleramtsreferate als informales Scharnier 325
- Koalitionsausschuss, Vorfeld von Sitzungen 433
- Koalitionsvereinbarung, ~ der 562
- Konsensprinzip im Ältestenrat 445
- Mitwirkungsmechanismen in der Europapolitik 551
- Nichteinmischung in Koalitionsregierungen 305
- parteiinterne Normen 118, 121
- Regierungsbildung 162, 202
- Trilogie 500
- Übergang zu rechtlich verbindlichen Handlungsformen 125
- institutionelles Design des Regierens
 - positive und negative Agendakontrolle 73
 - Zielkonflikte 34
- institutionentheoretische Perspektive 51, 65
 - einflussreiche Parlamentsämter 264
 - Existenzgrund von Parteien und Fraktionen 340, 375
 - Fraktionsgeschlossenheit, Partei einbindung 371
 - Fraktionsgeschlossenheit, Vertrauensfrage 365
 - Fraktionsvorstand, Wahl 353
 - Handlungsfähigkeit in Koalitionsregierungen 85
 - informelle Regeln in Koalitionsregierungen 124
 - Koalitionsvereinbarungen als Lösung von Delegationsproblemen 174
 - Kollegialkompetenzen in der Regierung 299
 - Konsensprinzip in Koalitionsregierungen 125
 - Mehrparteienregierungen 58
 - Normalmodell der Beziehung von Regierung und Opposition 540
 - parlamentarische Kontrolle der Regierung 540
 - Parlamentsfunktionen 573
 - Parteien 75
 - positiver Parlamentarismus und Minderheitsregierungen 144
 - Regieren, Interdependenz der Akteure 575
 - Regierungsbildung, Prozess der 163
 - Regierungschef als Agent der Parlamentsmehrheit 52
 - Regierungsorganisation 101
 - starkes Ausschusssystem vs. Agendakontrolle des Kabinetts 560
 - Vertrauensantrag, Funktionslogik 378
 - Zuweisung Parlamentarischer Staatssekretäre 435
- Integration, europäische 525
- Integrationsverantwortungsgesetz 524, 529, 532
- interministerieller Ausschuss 330
 - der EU-Abteilungsleiter der Ressorts 510
 - Europapolitik, negative Koordination 511
 - geringe empirische Erkenntnisse über Funktionsweise 330
 - Staatssekretärsausschuss für Europafragen 509
 - Investitur der Regierung 48, 60, 144
- Kabinett
 - Agendakontrolle im ~ 300
 - Beschlussfassung im ~ 298, 304
 - Fraktionsführungsmitglieder in ~sitzungen 421
 - Führungsfunktion des ~s im Regierungssystem 210
 - Funktionen und Vorwirkungen 298
 - Größe, europäischer Vergleich 227
 - Größe, Kontroverse 228
 - Initiativrecht im ~ 301
 - Inkompatibilität, interne 182
 - Kohärenz als Problem 297
 - ministerielle Autonomie 293
 - Nichteinmischung, Prinzip der 305
 - Organisation des ~s 293
 - Pflicht zur Vorlage bedeutsamer Angelegenheiten im ~ 299
 - Teilnehmer von ~sitzungen 421
 - Vetorechte von Ministern 302

- Kabinettsausschuss 307
- Einrichtung und Besetzung 309
 - Funktion und Kompetenzen 309
 - für Europapolitik 505
 - Kontinuität 309
 - praktische Bedeutung 311
 - Rechtsgrundlage 308
 - Sitzungsteilnahme 311
- Kandidatenaufstellung für Wahlen 120, 366, 391
- Kanzler
- ~demokratie 314, 565
 - abwählende Neuwahl 150
 - Agendakontrolle des ~s im Kabinett 301
 - Befragung des ~s im Parlament 291
 - Einberufung des Parlaments 449
 - Kabinettsbildungsrecht des ~s 178
 - Organisationskompetenz des ~s, Reichweite 237
 - Regierungserklärung des ~s 528
 - Ressortorganisation, Kompetenz 180, 212, 215
 - Stärkung der Stellung des ~s 564
 - Vertrauensbeziehung zum Chef des Kanzleramtes 323
- Kanzleramt
- administrative Ebene 324
 - Aufgaben und Entwicklung 234
 - europapolitische Abteilung des ~s 506
 - Funktion des ~s 320
 - Initiativmangel 569
 - normative Grundlagen des ~s 319
 - Organisation des ~es 322
 - Weisungsfreiheit des Chefs des ~es 323
- Kanzlerdemokratie 314, 564, 565
- Kanzlerwahl 145
- geheime Abstimmung 147, 570
 - Zeitstrukturen der ~ 148
- Kernbereich der Regierung 215, 508
- Koalition
- Absichtserklärung vor Wahlen 82
 - gemeinsame Arbeitskreise der Fraktionen 432
 - Konfliktlösung in der ~ 432
 - Koordination und Kontrolle in der ~ 430
 - Nachteile von ~sregierungen 48
 - Vorwahl~ 46
- Koalitionsregierung
- Geschlossenheit der ~ 562
 - Handlungsfähigkeit, interne Kontrolle 85
 - Handlungslogik 174
 - interne wechselseitige Kontrolle 59
 - Ressortverteilung 59
 - Stabilitätsmechanismen 571
 - Verhältniswahlrecht, Notwendigkeit von ~en 142
- Koalitionsvereinbarung
- als unvollständiger Vertrag 430
 - Änderung, Auflösung 191
 - Austauschgeschäft 175
 - Bindungswirkung, innerparteiliche 170
 - Detailgrad 175, 188, 192
 - einheitliches Abstimmungsverhalten 190
 - Evaluationsklausel 191
 - Funktion der ~ 59
 - Geschichte unter dem GG 192
 - geschichtliche Entwicklung 192
 - Grenzen, verfassungsrechtliche 199
 - Informalität von ~en, Kritik 562
 - inhaltliche Struktur der ~ 188
 - institutionentheoretische Notwendigkeit von ~en 174
 - Kabinettsbesetzung 178
 - Kompensation für fehlende gubernative Agendakontrolle 562
 - Konfliktlösungsgremium 432
 - Mitgliederbefragung 172
 - Rechtsnatur 198
 - Richtlinienkompetenz, Überlagerung der 317
 - Schaffung eines rechtlichen Rahmens für ~en 204
 - soft law 198
 - Überstimmungsverbot 190, 304
 - Verbindlichkeit 197
 - verfassungsrechtliche Einordnung 195
 - Veröffentlichung 173
 - Verstoß, Sanktionen 189
 - Zustimmungsbeschluss 171
- Kollegialregierung 292
- kollektive Akteure
- Definition 61
 - Fraktionen als ~ 347
 - im Regierungssystem 61

- Parteien als ~ 63, 121
- Regierungsformation 64
- Komitologieausschuss 501
- Beamte im ~ 538
- Stellungnahmerecht des Parlaments 538
- Kompatibilität
 - von Mandat und Parteivorstandsamt 413
 - von Mandat und Regierungsamt 384
 - von Ministeramt und parlamentarischem Amt 396
 - von Minister- und Fraktionsleitungsamt 395
 - von Partei- und Regierungsämtern 416
 - von Staatssekretär- und Fraktionsleitungsamt 405
- Kompetenzkonflikt durch Ressortzuzchnitt 224
- Komplexitätsreduktion
 - durch Fraktionen 350
 - durch Fraktionsgeschlossenheit 361
 - durch Parteiprogramme 38
- Kompromiss
 - ~bereitschaft 172
 - ~bereitschaft, politische Kultur 170
 - ~findung durch Koalitionsverhandlungen 175
 - ~management 431
 - ~notwendigkeit durch Einstimmigkeitsregeln 528
 - europäische Entscheidungsprozesse, Charakteristikum 556
 - europäisches Gesetzgebungsverfahren, ~anreiz 500
 - in Koalitionsregierungen 46, 59, 430
- Konsensprinzip
 - im Ältestenrat 445, 561
 - im Europäischen Rat 495, 521
 - in Koalitionsregierungen 125, 190, 432
- Koordination
 - Begriff der ~ 268
 - interministerielle ~ 329
 - positive und negative ~ 331, 510
- Koordinationsmechanismen
 - in der Regierung 307
 - Kabinettsausschüsse als 505
 - zur Vorbereitung der Kabinettsbeschlüsse 299
- Leitungsstab
 - Funktion 428
 - GGO, Gliederungsvorgaben 240
 - personelle Ressourcen 429
- Mediendemokratie 125, 174
- Mehrheitsprinzip
 - Einschränkung des ~s bei parlamentarischer Selbstorganisation 256
 - GO BT, Übernahme und Änderungen der 107
 - im Kabinett 111, 190, 205, 303
 - im Parlament 37, 445
 - in Fraktionen 343, 357
 - qualifiziertes ~ im Rat der Europäischen Union 499
- Minderheitsregierung
 - Einfluss des positiven Parlamentarismus 144
 - Ermöglichung im GG 146
 - Erschwerung durch parlamentarisches Binnenrecht 147, 471
 - konstruktives Misstrauensvotum, Auswirkung 153
- Minister
 - Abgeordnete als ~ 383
 - Auswahl geeigneter Kandidaten 391
 - Autonomie, Grenzen der 397
 - Autonomie in der Regierung 293
 - Doppelrolle 52, 210, 289
 - Einbindung der ~ in die Fraktion 395
 - Mitwirkung im Rat der Europäischen Union 529
 - Organisationskompetenz der ~ als Behördenleiter 237
 - parlamentarische Verantwortlichkeit der ~ 240, 294, 550
 - Personalentscheidungen 238
 - Vermittlungsstelle zwischen Regierung und regierungstragenden Fraktionen 392
 - Vetorecht im Kabinett 187, 302
- Ministerialbeamte
 - Beurlaubung zur Tätigkeit in der Fraktion 426
 - Entsendung in Fraktionen und ihre Arbeitskreise 420
 - in Parlamentsausschüssen 298

- Teilnahme an Fraktionsgremiensitzungen 420
- Teilnahme an Koalitionsverhandlungen 166
- Teilnahme an Plenar- und Ausschusssitzungen 420
- Ministerialverwaltung
 - Aufgaben der ~ 52, 226
 - Bedeutungszuwachs der ~ 239, 566
 - doppelte Aufgabenstellung der ~ 211
 - Einfluss des Parlaments auf die ~ 223
 - Einrichtungskompetenz 179
 - Europäisierung der ~ 506
 - Funktionsfähigkeit der ~ 230
 - Kontakte zu Fraktionen 552
 - mangelnde Koordination und Integration in der ~ 267
 - Normierung in der Verfassung 179
 - organisatorische Ausdifferenzierung der ~ 271
 - Personalaustausch mit Fraktionen 426
 - Transparenzmangel 509
- Ministerien
 - Koordination zwischen 329
 - Projektgruppen mehrerer ~ 330
- Ministerium
 - Binnenorganisation des ~s 237, 428
 - Binnenorganisationsfreiheit, Grenzen der 328
 - Entwicklung der Binnenorganisation 271
 - europäische Angelegenheiten, Abteilungen 506
 - Gleichordnung der Ministerien 329
 - Größe 230
 - Kompetenzerweiterung 234
 - Leitungsbereich, Expansion 240
 - Organisation, Verfassungspraxis 239
 - Personalaustausch mit Fraktionen 426
- Missbilligungsvotum 160
 - gegenüber Ministern 294, 550
 - gegenüber parlamentarischen Staatssekretären 409
- Misstrauensvotum, konstruktives 146, 150
 - Antrag 155
 - Fristen 156
 - Missbilligungsbeschluss, Alternative 160
 - Regierungsstabilität 158, 570
- Nachtragshaushalt 219
- Neutralität
 - Ausschussberichtersteller 262
 - Beamte in Fraktionen 427
 - der Regierung im parteipolitischen Wettbewerb 394
 - Präsident des Bundestags 276
 - von Beamten nach § 60 BBG 420
- Nichteinmischung, Grundsatz der 262, 305, 362
- Obstruktion im Parlament
 - Antrag auf Feststellung der Beschlussunfähigkeit 455
 - durch Misstrauensanträge 155
- Öffentlichkeit
 - Ausschusssitzungen 259
 - Parlamentsplenum 440
- Opposition
 - Alternativfunktion der ~ 82, 217
 - Anspruch auf Beratung von Gesetzesinitiativen 463
 - Missbilligungsvotum, Antrag der ~ 160
 - Normierung von ~srechten in Landesverfassungen 339
 - Redezeiten der ~ 453
- Organisation 347
- Organisationsautonomie 99
 - der Fraktionen 342
 - der Minister 420, 428
 - der Parteien 414
 - der Regierung 109, 179, 187, 213, 228, 308, 311
 - der Regierungsmitglieder 109
 - der Verfassungsorgane 503
 - des Kanzlers 186, 221, 227
 - des Kanzlers, Grenzen 182, 226
 - Koalitionsverhandlungen als Ausdruck der ~ 171
 - negativer Verfassungsvorbehalt 91
 - parlamentarische ~ 106, 241, 285, 288, 332, 341, 439, 448, 513
 - parlamentarische ~, Einschränkung 108
 - Ressortenteilung 213
- Organisationserlass 114, 218
 - Konkretisierung durch Ressortvereinbarung 222
- Organisationsgewalt
 - Begriffskritik 101

- Definition 100
- Organisationsrecht 127
- Organisationsverfassungsrecht
 - Bedeutung des institutionellen Wandels für das ~ 137
 - Europäischer Rat, Autonomie der Mitglieder 522
 - Europäisierung im ~ 491
 - Gesetzesvorbehalt für Ressortenteilung 213
 - im GG 93
 - institutionentheoretische Perspektive im ~ 51
 - Konkretisierung des ~s durch die GO BReg 109
 - Kontextabhängigkeit des ~s 312, 314
 - Organstreitverfahren 133
 - parlamentarisches Regieren im ~ 572
 - Rahmenbedingungen der Fraktionen 334
 - Rechtsgrundlage für Koalitionsvereinbarungen 196
 - Rolle der Regierung im parlamentarischen Verfahren 439
 - Rolle des BVerfG bei der Ausformung des ~s 7
 - Verfassungswandel durch Europäisierung 563
 - Verhaltenskoordinierung statt Konfliktorientierung 133
 - Verhältnis von Normalbetrieb und Konflikt im ~ 132
 - Vertrauensantrag 379
- Österreich
 - Minister, Einfluss auf Kabinetttagesordnung 301
 - Regierungsvorstellung im Parlament 280
 - Ressortzuschnitt durch Gesetz 218
- Parlament
 - ~sorgane 345
 - Arbeitsteilung 567
 - Auflösung des ~s 383
 - Beschleunigung des Entscheidungsprozesses 455
 - Binnenorganisation, Regelungsebene für Grundstrukturen 339
 - Budgetrecht 467
 - Entgegennahme des Amtseids 275
 - Europaausschuss 503, 512
 - Europapolitik des ~s 511
 - Funktionen des ~s 573
 - Kontrolle der Regierung 540
 - Mitwirkung in EU-Angelegenheiten 524, 540
 - Regierungsbank im ~ 282
 - Ressortenteilung, Einfluss 223
 - Ressortenteilung, Kompetenz 179, 214
 - Stellungnahmen in europäischen Angelegenheiten 543
 - Zutritts- und Rederechte der Regierung 287
- Parlamentarischer Staatssekretär 398
 - Aufgaben 400, 404, 405
 - Ausschussbeteiligung 406
 - Befragung im Parlament 291
 - Einrichtung und Besetzung des Amtes 400
 - Entlassung des ~n ~s 401
 - Fraktionsarbeitskreis, Mitarbeit im 419
 - Fraktionseinbindung 405
 - institutionelle Bedeutung für das Regierungssystem 410
 - Rechtsnatur 399
 - Rederecht im Parlament 408
 - Verantwortlichkeit, parlamentarische 409
 - Verfassungsvorbehalt der Einrichtung des Amtes 399
 - Verhältnis zum Minister 401
- Parlamentarischer Staatssekretär
 - im Rat der Europäischen Union 530
- Parlamentarisches Regierungssystem
 - nicht-rechtliche Regeln 122
 - Periodisierung 209
- Parlamentarismus 572
 - Kompromiss zwischen Gleichheit und Arbeitsteilung 49
 - negativer ~ 143
 - positiver ~ 140, 143, 159, 559
 - positiver und negativer ~ 84, 152
 - rationaler ~ 439
 - Theorie des ~ 6
- Parlamentsorganisation
 - Agendakontrolle 241
 - Ausschusszuschnitt 243
 - Spiegelbild zur Ressortorganisation 244

- Parlamentspräsident
 - Abstimmungsreihenfolge, Bestimmung durch den ~en 475
 - Eid, Entgegennahme 331
 - Hausrecht, Ältestenratsitzungen 448
 - Misstrauensvotum, Aufsetzung 157
 - Ordnungsmaßnahmen gegen Nichtmitglieder 289
 - Verteidigung der Regierungsmitglieder durch den ~en 275
- Parlamentsverwaltung
 - und europäische Angelegenheiten 515
 - Verbindungsbüro in Brüssel 515
- Parlamentsvorbehalt 68, 534, 546
- Partei
 - Binnenorganisation, Notwendigkeit 63
 - direkte Demokratie in der ~ 118
 - Einfluss des Regierungssystems auf ~en 76
 - Gatekeeper, ~en als 77
 - innerparteiliche Demokratie 414
 - institutionentheoretische Perspektive auf ~en 75
 - Kandidatenaufstellung 120
 - Komplexitätsreduktion durch Programme 38
 - Professionalisierung, sinkende Mitgliederzahlen der ~en 81
 - Regierungsbildung, ~en als Akteure 164
 - Schnittstellen zur Fraktion 413
 - Selektion von Regierungsmitgliedern durch die ~ 392
 - Spitzenkandidat 119
- Parteiensystem 79
 - Fragmentierung des ~s 3, 7, 47, 58, 77, 80, 194, 378
 - Konfliktlinien 38
 - Veränderungen des ~s 79
- Parteienwettbewerb
 - Anpassung an den ~ durch Selbstorganisation 63
 - Anreiz zur Nutzung informeller Mechanismen 552
 - Einfluss des Regierungssystems auf den ~ 76
 - Europapolitik, Bedeutung im ~ 514, 553
 - interne Geschlossenheit als Notwendigkeit 119, 124, 360
 - Mehrheitswahlsystem, Einfluss auf den ~ 44
 - Veränderung des ~s 3
 - Verhältniswahlrecht, Einfluss auf den ~ 37
- Partei Vorstand
 - Abgeordnete im ~ 413
 - Fraktionsleitungsmitglieder im ~ 414
 - Mitgliedschaft kraft Satzung 414
 - Regierungsmitglieder im ~ 417
- Partizipation
 - ~sansprüche von Parteimitgliedern 81, 118
 - fraktionsinterne ~ 340, 357, 375
 - Parteien als Mediäre 38
 - Verbesserung durch Wahlprogramme 361
- Pfadabhängigkeit
 - Agendakontrolle des Parlaments 560
 - Ältestenrat 443
 - durch Erstinterpretation von Normen 130
 - Führungsfunktion der Regierung im Regierungssystem 442
 - Kanzleramt, Ressortfunktionen 322
 - Koalitionsvereinbarungen 188
 - nicht-rechtliche Regelsysteme, hohe ~ 65
 - Organisationskompetenzen der Regierung 224
 - Regierungssystem der Europäischen Union 491
 - Ressortorganisation 232
 - Ressorts mit europapolitischen Funktionen 507
 - Vizekanzler 327
- Politik
 - Grenze zur Verwaltung 516, 538
 - Teilsystem der Gesellschaft 99
- politische Kultur
 - Abstimmungsniederlagen, Vermeidung von 360
 - Grenzen der Kabinettsgröße 227
 - Gubernativdominanz im Parlament 542
 - Koalitionsbruch 199
 - Kompatibilität von Mandat und Kabinettsposten 391
 - Kompatibilität von Minister- und Parlamentsamt 396

- Kompromissbereitschaft 170, 172
- Konsensorientierung 362, 451, 458, 499
- Minderheitsregierungen 48
- Proportionalitätsgedanke 141
- Regierungsbildung 163, 169
- Sitzordnung als Ausdruck 282
- Unterschied zu nicht-rechtlichen Normen 123
- Verhältniswahlssystem 206
- Wandel 2
- präsidentielles Regierungssystem
 - Autonomie des Parlaments 438
 - Fraktionsgeschlossenheit 364
 - Merkmale 40
 - monokratische Regierung 292
- Professionalisierung
 - Ausschüsse 248
 - Tagesordnungserstellung im Ältestenrat 442
- Projektgruppen, interministerielle 330
- Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform 227
- Proportionalität
 - Ausschussbesetzung 256
 - demokratische Voraussetzung im Wahlrecht 36
 - eingeschränkte ~ im Mehrheitswahl-system 44
 - Einschränkung zugunsten der Regierungsstabilität 46
 - Kabinettsausschüsse, Besetzung 310
 - Konflikt mit Zurechenbarkeit von Regierungshandeln 45
 - Prinzip parlamentarischer Selbstorganisation 442
 - Redezeiten im Parlament 453
 - Teil der politischen Kultur 141
- Querschnittsthemen
 - Befassung mehrerer Ausschüsse 246
 - Europapolitik 505, 512
 - Fraktionsarbeitskreise für ~ 264
 - Referate im Kanzleramt für ~ 325
 - tendenzielle Ausblendung von ~ durch sektorale Organisation 268
 - Vetorechte einzelner Minister im Kabinett 302
- Rat der Europäischen Union
 - Autonomie der Vertreter im ~ 540
 - dreistufiges Entscheidungssystem 497
 - Enthaltung bei interner Uneinigkeit 531
 - Entscheidungsmodi 499
 - formelle Mitwirkung des Parlaments 542
 - Funktionen 496
 - informierte Mitwirkung des Parlaments 536
 - Minister, Stellung im ~ 529, 537
 - Notbremsenmechanismus 533
 - parlamentarische Stellungnahme 534, 537, 546
 - Staatssekretäre als Vertreter im ~ 530
 - Struktur 497
 - Vorbereitungsgremien 498
 - Vorbereitungsgremien, Besetzung und Arbeitsweise 536
 - vorherige parlamentarische Zustimmung 533
 - Weisungen des Kabinetts an Vertreter im ~ 531
 - Weisungsrecht des Kanzlers gegenüber Regierungsvertretern 532
- Rederecht
 - der Regierung 287, 454
 - der Regierung, Änderungsanträge 471
 - der Regierung im Ältestenrat 448
 - Regierungserklärungen 281, 528
 - von Abgeordneten 255, 452
 - von Parlamentarischen Staatssekretären im Parlament 407, 408
- Redezeiten im Parlament 451
- Regierung
 - ~sbildung unter dem GG 140
 - ~sstabilität 570
 - Agendakontrolle im Parlament 365
 - Befragung der ~ im Parlament 290
 - Berichte der ~ über Europapolitik 513
 - Einfluss der ~ im Parlament 438
 - Entscheidungsverfahren 186
 - Europapolitik der ~ 504
 - Europapolitik der ~, Verfassungsvorgaben 503
 - Europaressort, Vorschlag 505
 - Funktionsfähigkeit der ~ als Kollegialorgan 228
 - Informationspflichten, interne 522

- interministerielle Koordination 329
- interne Fragmentierung der ~ 567
- interne Kontrolle über Ausschüsse 250
- interne Kontrolle, wechselseitige 185, 250, 410, 507
- interne Koordination 307, 310, 521, 556
- Kontrolle der ~ durch das Parlament 540
- Leitbild, verfassungsrechtliches 574
- Mehrparteien~ 58
- Reform der Organisationsprinzipien 567
- Ressortenteilung 180
- Stellung der ~ im Regierungssystem 273
- Verhältnis der ~ zu den regierungstragenden Fraktionen 377, 561
- Verantwortlichkeit gegenüber Bürgern 39
- Zeitknappheit, Grundproblem der ~ 68
- Zutritts- und Rederechte im Parlament 287
- Regierungsbank 409
- Regierungsbildung
 - als Organisationsproblem 166
 - Begriff, Kritik 163
 - Fragmentierung des Parteiensystems 81
 - Fraktionen, Rolle in der ~ 164
 - Fristen 148
 - Informalität 162
 - Kabinettsbesetzung 178
 - Landesregierungsmitglieder, Beteiligung 165
 - normative Unterbilanz der ~ 201
 - Parteien, Rolle in der ~ 164
 - Verfassungspraxis 201
 - Verrechtlichung des Prozesses der ~ 203
- Regierungsentwurf 295
 - Behandlung in Fraktionsarbeitskreisen 419
 - Gründe für Dominanz 462
 - Häufigkeit 300
- Regierungserklärung
 - Beginn der Wahlperiode 280
 - Normierung der ~ 528
 - Parlament als Forum der Nation 290
 - verfassungsrechtliche Regelung 280
 - vor Sitzungen des Europäischen Rates 528
 - während der Wahlperiode 280
- Regierungsformation
 - Begriff der ~ 32
 - Besonderheiten in der Europapolitik 540
 - Binnenorganisation 64
 - Geschlossenheit der ~ 562
 - Kooperation, Regelung der 125
 - personelle Schnittstellen innerhalb der ~ 413
- Regierungsfractionen
 - Geschlossenheit der ~ 364
 - Verhältnis zur Regierung 377, 561
- Regierungsorganisation
 - fehlende Synchronisierung zur Parlamentsorganisation 253
 - Spiegelbildlichkeit zu EU-Institutionen 247
- Regierungssystem
 - Vor- und Nachteile diverser ~e 84
- repräsentative Demokratie
 - Ausschussbesetzung 368
 - Delegationsprobleme 53
 - gesellschaftstheoretische Begründung 50
 - Grundprinzip der Verfassung 49
 - Screening vor Delegation 54
- Responsivität
 - der Arbeitskreisvorsitzenden in Fraktionen 358
 - der Fraktionsführungen 354
 - durch Wiederwahlmechanismus 56, 63
 - regierungsinterne ~ durch Parlamentarische Staatssekretäre 419
- Ressortorganisation
 - Binnenorganisation der Ministerien 239
 - Festlegung der ~ 179, 238
 - geschichtliche Entwicklung 271
 - Gesetzesvorbehalt 214
 - Kompetenz durch Haushaltsrecht 218
 - Kompetenz, verfassungsrechtliche 212
 - Mehrebenensystem, Einbindung 231
 - neue Ressorts, Kabinettsvergrößerung 226
 - organisationstheoretische Aspekte 225
 - Pfadabhängigkeit der ~ 232
 - Ressortzuschnitt, Begriff 212
 - Spiegelbild zu Parlamentsausschüssen 244
 - Verfassungspraxis 233

- Ziele, übergreifende 228
- Zuschnitt nach Aufgabenstruktur 227
- Ressortprinzip
 - Konflikt mit Richtlinienkompetenz 327
 - Minister im Rat der Europäischen Union 537
 - Vertretung im Rat der Europäischen Union 531
- Richtlinienkompetenz
 - Begriff der Richtlinie 313
 - Grenzen der ~ 317
 - historische Entwicklung 313
 - institutionelle Einbettung 315
 - Konflikt mit Ressortprinzip 327
 - Mitwirkung des Kanzlers im Europäischen Rat 521
 - Regelung im GG 312
 - Sanktionsmöglichkeiten des Kanzlers 315
- Rückruf eines Ausschussmitglieds 263, 372
- Schattenkabinett 78
- Selbstorganisation
 - ~recht, Vorteile 136
 - der Fraktionen 116, 333, 431
 - der Parteien 117, 163, 391
 - der Regierung 109, 224, 297, 537
 - des Parlaments 91, 93, 102, 104, 147, 241, 252, 381, 396, 442, 503
 - Einschränkung durch Spiegelbildlichkeit 256
 - Erzeugung informeller Regeln 202
 - Funktionsbedingung für das Regierungssystem 563, 575
 - Grundsatz im parlamentarischen Regierungssystem 72
 - innerhalb der Regierung 124
 - Pfadabhängigkeit von Erstinterpretationen 130
 - Regierungsbildung im GG 162, 163
 - Regierungsformation 98
 - Verfassungserwartung 161, 169
- Sitzordnung im Parlament
 - historische Grundtypen 282
 - im Reichstagsgebäude 285
 - Regierungsbank 285
 - Symbolik 283
 - unter dem GG 284
- unter der Reichsverfassung von 1871 283
- unter der WRV 284
- Soft Law 198, 495
- Sondierungsgespräch 165, 167, 168
- Sozialisation
 - ~effekte in Ratsarbeitsgruppen 499
 - ~funktion des Amtes als Parlamentarischer Staatssekretär 399
 - in Partei und Fraktion 371
- Sperrklausel 46, 142, 338, 367
- Spiegelbildlichkeit
 - Ausrichtung an europäischen Institutionen 247
 - der Fraktionsorganisation 260
 - der Referate des Kanzleramts 325
 - Koordinationsprobleme 264
 - parlamentarischer Unterausschuss zu innerministerialem Geschäftsbereich 247
 - politische ~ der Ausschüsse 255
 - sachliche ~ der Ausschüsse 243
- Spitzenkandidat
 - parteiinterne Auswahl eines ~en 78, 119
 - steigende Anzahl von ~en 82
- Subsidiaritätsklage 549
- Subsidiaritätsrüge
 - Bindungswirkung für Beratungen im Rat 535
 - Mehrheitsentscheidung 548
 - Verfassungspraxis 549
 - zentraler Bezugspunkt 548
- Symbolprogramm von Verfassungen 276
- Tagesordnung
 - Agendakontrolle 73, 220, 458
 - Aufsetzung eines Vertrauensantrags auf die ~ 380
 - Einfluss einzelner Abgeordneter auf die ~ 451
 - Erstellung der ~ im Ausschuss 457, 459
 - Erstellung der parlamentarischen ~ 426, 442
 - fraktionsinterne ~ 357
 - im Europäischen Rat 521
 - im Kabinett 301
 - Kontrolle durch regierungstragende Fraktionsführungen 447

- parlamentarische ~, geringer Einfluss der Regierung 449
- parlamentarische ~, Mehrheitsentscheidung 445
- Tauschgeschäft, politisches 359, 432, 446, 556
- Transparenz
 - demokratische Grundvoraussetzung 504
 - Einfluss der Regelungsstrukturen des Regierungssystems 39
 - fraktionsinterner Normen 344
 - Funktionsvergütung in Fraktionen 355
 - mangelnde ~ interministerieller Ausschüsse 509
 - Öffentlichkeit der Parteien 173
 - verringerte ~ durch Koalitionsregierungen 42
- Trilog 500
- Untersuchungsausschuss
 - Herstellung von Ministerverantwortlichkeit 294
 - Mitgliedschaft von Parlamentarischen Staatssekretären im ~ 406
- USA
 - Aufstellung von Präsidentschaftskandidaten 76
 - Ausschussvorsitze, Verteilung 252
 - Filibuster 456
 - Kongress, Binnenrecht 368
 - Regierungssystem 40
- Verantwortlichkeit
 - politische ~ der Parteien gegenüber Wählern 361
- Verfassung
 - ~sidentität 524
 - ~svorbehalt 90
 - informale ~sregeln 121
 - notwendige Regelungen 89
 - Organisationsautonomie von ~sorganen 99
- Verfassungsvergleich
 - Abstimmungsregeln im Kabinett 302
 - Abstimmungsreihenfolge im Parlament 474
 - Ausschussorganisation 248
 - Einfluss der Regierung im Parlament 438
 - gubernatives Zutritts- und Rederecht im Parlament 287
 - Innovationsfunktionen in der Regierungsstruktur 569
 - Koalitionsvereinbarungen, Umfang 192
 - Koalitionsvereinbarung, Geschlossenheitsregeln 190
 - Kompetenz zur Besetzung der Regierungsposten 59
 - konstruktives Misstrauensvotum in Belgien 154
 - Kontrolle des parlamentarischen Zeitplans 450
 - Minister mit Parlamentsmandat 387
 - parlamentarische Mitwirkungsrechte in der Europapolitik 540
 - Parlamentsauflösung 383
 - Rechtsetzung, Organkompetenz 462
 - Regierungsbildung, Normierung 204
 - Regierungserklärungen 280
 - Regierungskompetenzen im Gesetzgebungsverfahren 475
 - Regierungsmitwirkung in EU-Angelegenheiten 508
 - Ressortenteilung, Kompetenz 216
 - Ressortzuschnitt, gesetzlicher 218
 - Richtlinienkompetenz des Regierungschefs 315
 - Sitzordnung im Parlament 286
 - Spiegelbildlichkeit von Ressorts und Parlamentsausschüssen 245
 - Tagesordnung im Kabinett 301
 - Vertrauensantrag 480
 - Vertrauensantrag, Mehrheitserfordernisse 381
 - Zeitplankontrolle in Parlamentsausschüssen 459
- Verfassungswandel
 - der Vertrauensfrage 150
 - durch BVerfG-Rechtsprechung 563
 - durch europäische Integration 563
 - Präsidentialisierung des Kanzlers 565
 - stiller ~ durch Europäisierung 563
- Verfassungsziel
 - Funktionsfähigkeit des politischen Systems 39

- Gleichbehandlung der Bürger 36
- Kontrolle der Regierung 38
- Regierungsstabilität 317
- Verhältniswahlssystem
 - demokratiethoretische Forderung 36
 - erhöhte Regierungsstabilität 141
 - Ermöglichung eines fragmentierten Parteiensystems 47
 - GG, Normierung 141
 - Notwendigkeit von Koalitionsregierungen 58
 - Parteien als Gatekeeper 77
 - Rückwirkung auf die Parteiorganisation 76
- Vertrag von Lissabon 491, 535, 547
- Vertrauensantrag
 - Agendakontrolle durch den ~ 479
 - Fraktionsgeschlossenheit, Auswirkung auf die 366
 - Funktionslogik des ~s 378
 - Gesetzgebungsnotstand bei Scheitern des ~s 484
 - institutionelle Determinanten des ~s 379
 - positiver und negativer ~ 378
 - rechtliche Voraussetzungen 380
 - Rolle des BVerfG 382
 - strategischer Einsatz des ~s 380
 - Verknüpfung mit Sachentscheidung 480
- Verwaltung, Grenze zur Politik 516, 538
- Vetorecht
 - der Fraktionen zur Ausschusstagesordnung 458
 - der Regierung bei haushaltsändernden Gesetzesentwürfen 477
 - eines Ministers bei Parlamentarischen Staatssekretären 411
 - eines Ministers im Kabinett 183, 187, 302
 - mitgliedstaatlicher Parlamente zur Vertiefung der europäischen Integration 494
 - Zurückhaltung in Koalitionsregierungen 175
- Vizekanzler 183, 327, 328
- Volksparteien 81
- Vorbehalt des Gesetzes 213, 461
- Wahlrecht
 - Determinante für Fraktionsgeschlossenheit 366
 - Gleichheit 142
- Wahlssystem
 - Offenheit des GG 141
 - Verfassungsgewohnheitsrecht 142
- Wettbewerbsdemokratie 259, 263
- Wirtschaftsministerium 507, 510
- Zitierrecht
 - Beauftragte der Regierung 235
 - Grundlage für Befragung der Regierung 291
 - Parlamentarische Staatssekretäre 407
- Zutrittsrecht der Regierung
 - zum Ältestenrat 448
 - zum Parlamentsplenum 287
- Zweiparteiensystem 43, 206