

Inhaltsübersicht

Inhaltsverzeichnis	VII
Einleitung	1
1. Kapitel: Die Autonomie des Parlaments Genealogien und Bedeutung eines verfassungsrechtlichen Instituts	37
2. Kapitel: Die parlamentarische Autonomie und die Rechtsformen des Parlamentsrechts	125
3. Kapitel: Parlamentarische Autonomie ohne autonomes Recht	193
4. Kapitel: Parlamentarische Autonomie im Zugriff auf die Regierung: Zur verfassungsrechtlichen Grundlage von Informations- und Kontrollrechten	235
5. Kapitel: Grenzen der Selbstorganisation: Das Problem der Delegation und die Idee des Plenums	277
6. Kapitel: Zur Selbstorganisation parlamentarischer Verantwortlichkeit in der Exekutive	335
Nachwort	423
Literaturverzeichnis	425
Personenregister	467
Sachregister	471

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsübersicht	V
<i>Einleitung</i>	1
1. Ein universeller Maßstab im Parlamentsrecht? Der „Status“ des Abgeordneten	4
<i>Verrechtlichung I: Mandatsrecht unter Geschäftsordnungsvorbehalt</i>	6
<i>Verrechtlichung II: Die Konstitutionalisierung des Arbeitsparlaments; Verfassungsentwicklungen der achtziger und neunziger Jahre</i>	8
<i>Überdehnung und Komplexion des Statusrechts</i>	12
<i>Was ist parlamentarische Repräsentation?</i>	18
2. Die Legalisierung der demokratischen Legitimation und das parlamentarische Regierungssystem	20
3. Der Vorbehalt des Vorbehalts: Kritik und Krise eines konstitutionellen Denkmusters	23
4. Erkenntnisinteresse, Hypothesen, Gang der Darstellung	27
<i>Die Wiederentdeckung der Institutionen des Regierungssystems</i>	28
<i>Was bedeutet Selbstorganisation?</i>	30
<i>Methode und Hypothesen</i>	31
<i>1. Kapitel: Die Autonomie des Parlaments: Genealogien und Bedeutung eines verfassungsrechtlichen Instituts</i>	37
1. Vorüberlegung und Problemaufriß	37
2. Institutionelle Sonderstellung der Legislative (parliamentary privilege)	40
2.1. Vordemokratische und demokratische Lesarten des Parlamentsprivilegs	41
2.2. Neuere Entwicklungen und Grenzfälle	43
2.3. Vergleichende Überlegungen	45

2.4. Die organisatorische Trennung von Parlament und Regierung in Deutschland	47
2.5. Die Leerstelle des Parlamentsprivilegs im deutschen Verfassungsrecht	50
3. Selbstorganisation und Gewaltenteilung: das Paradigma der amerikanischen Verfassung	54
4. Repräsentation, Selbstorganisation und die moderne Idee der Legislative	58
4.1. Edmund Burke	60
4.2. Emmanuel Sieyès	61
4.3. Legislative Autonomie in den Federalist Papers	64
4.4. Deutsche Debatten um den Repräsentationsbegriff	68
4.5. Exkurs zum Zusammenhang von Selbstorganisation und Repräsentation in verfassunggebenden Versammlungen	73
<i>Die Philadelphia Convention (1787)</i>	74
<i>Die Constituante (1789–1791)</i>	75
<i>Die Nationalversammlung der Paulskirche (1848/1949)</i>	75
<i>Die Weimarer Nationalversammlung (1919)</i>	77
<i>Der Parlamentarische Rat (1948/1949)</i>	77
<i>Verfassunggebende Versammlungen heute und der Europäische Konvent (2002/2003)</i>	78
5. Autonomes Koordinationsrecht und gleiche Chance der politischen Machtgewinnung: Selbstorganisation, Mehrheitsprinzip und Minderheitenschutz	81
5.1. Die utilitaristische Umdeutung eines republikanischen Grundsatzes	81
5.2. Minderheitenschutz und Präsidentialisierung des Geschäftsordnungsrechts im deutschen Parlamentarismus des 19. Jahrhunderts	84
5.3. Minderheitenschutz durch Geschäftsordnung im massendemokratischen Parlament?	85
6. Die Autonomie der ‚Körperschaft‘ als ‚Organ‘: Das parlamentarische Selbstorganisationsrecht im Paradigma des Konstitutionalismus	91
6.1. Vormärzliche Ursprünge	92
6.2. Die Begründung der Geschäftsordnungsautonomie im Spätkonstitutionalismus	93
6.3. Kritik und Beharrungskraft der Organtheorie	98
6.4. Die Organtheorie, der Vorrang der Verfassung und die Aporien neoklassischer Parlamentarismustheorien	102

7. Nach den klassischen Legislativen: Parlamentarische Selbstorganisation in der Krise der Repräsentation	109
7.1. Zwischenfazit und weitere Problemstellung: Zur Entzweigung von Organisationsforschung und politischer Theorie der Legislative	109
7.2. Die parlamentarische Selbstorganisation und das Parlament als Organisation: Parlamentarismustheorie als Organisationstheorie	111
7.3. Das Parlament als Symbol	116
8. Schlußfolgerungen und weitere Überlegungen: Demokratische Selbstorganisation und die Zukunft des Verfassungsstaates	119
2. Kapitel: Die parlamentarische Autonomie und die Rechtsformen des Parlamentsrechts	125
1. Problemstellung	125
2. Zur sogenannten „Rechtsnatur“ der parlamentarischen Geschäftsordnung	126
2.1. Laband oder Jellinek?	126
2.2. Vorzüge einer formalen Theorie	128
2.3. Die Fruchtlosigkeit der rechtsquellentheoretischen Fragestellung	131
2.4. Vorläufige Schlußfolgerungen für das Verhältnis von Geschäftsordnung und Gesetz	135
3. Zu einigen vermeintlichen Eigenarten des autonomen Parlamentsrechts	137
3.1. Diskontinuität	137
<i>Diskontinuität der Parlamentsarbeit</i>	139
<i>Diskontinuität des Rechts?</i>	141
3.2. Keine Gesetzesform, insbesondere zur Publizität	148
3.3. Autonomes Recht und autonome Praxis: Selbstorganisation und Selbststeuerung	151
<i>Autonome Auslegung</i>	152
<i>Die Durchbrechung autonomer Regeln</i>	159
3.4. Autonomie gegenüber der Rechtsprechung: Grenzen des Rechtsschutzes	163
<i>Drei Modelle des innerparlamentarischen Rechtsschutzes</i>	163
<i>Erweiterungen des bundesverfassungsgerichtlichen Rechtsschutzes im Parlamentsrecht</i>	169
<i>Innerinstitutioneller Rechtsschutz durch den EuGH</i>	175
<i>Reichweite richterlicher Kognition gegenüber autonomem Parlamentsrecht</i>	179
3.5. Autonomie gegenüber der Exekutive: Die „Außenwirkung“ des Geschäftsordnungsrechts	181

<i>Die Bedeutung der Frage</i>	182
<i>Zur Begründung der Außenwirkung gegenüber Nichtabgeordneten im allgemeinen</i>	183
<i>Insbesondere: „Außenwirkung“ gegenüber der Exekutive</i>	186
4. Zusammenfassung und weitere Problemstellung	191
3. <i>Kapitel: Parlamentarische Autonomie ohne autonomes Recht</i>	193
1. Institutioneller Wandel und die Grenzen der parlamentsrechtlichen Formen	193
2. Die langsame Durchsetzung der Gesetzesform im Parlamentsrecht der Bundesrepublik	194
2.1. Die Vergesetzlichung des Status: Art. 38 Abs. 3 GG und die Genese des Abgeordnetengesetzes	195
2.2. Das Gesetz als Mittel der Parlamentarisierung der Exekutive	200
2.3. Die Frage der Rechtsformenwahl zwischen Geschäftsordnung und Gesetz in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	202
2.4. Gegenbeispiel: Gesetzesrecht im Organisations- und Verfahrensrecht des amerikanischen Kongresses	206
3. Instrumente interinstitutioneller Selbstorganisation I: Koordination im deutschen Zweikammersystem	210
3.1. Erscheinungsformen	210
3.2. Die Geschäftsordnung des Vermittlungsausschusses (Art. 77 Abs. 2 S. 2 GG)	211
3.3. Grenzen der Selbstbindung des Bundestages durch die Geschäftsordnung des Vermittlungsausschusses	213
4. Instrumente interinstitutioneller Selbstorganisation II: Entgrenzungen der Selbstorganisation im „institutionellen Gleichgewicht“ der Europäischen Union	215
4.1. Funktion und Genese interinstitutioneller Vereinbarungen	215
4.2. Verfassungsrechtliche Einwände	219
4.3. Interinstitutionelles Recht als Medium der Parlamentarisierung der Europäischen Union	221
5. Disaggregation des Parlamentsrechts und Bürokratisierung des Parlaments	224
5.1. Nebengeschäftsordnungsrecht von Ausschüssen	225
5.2. Institutioneller Integritätsschutz: Hausordnung	226
5.3. Durchführungsrecht der Leitungsorgane	227
5.4. Sonstiges Recht der parlamentarischen Leitungsorgane	229

5.5. Selbstorganisation und Selbstkontrolle des Parlaments	230
<i>4. Kapitel: Parlamentarische Autonomie im Zugriff auf die Regierung: Zur verfassungsrechtlichen Grundlage von Informations- und Kontrollrechten</i>	<i>235</i>
1. Die paradigmatische Bedeutung parlamentarischer Informationsrechte	235
2. Zur verfassungsrechtlichen Begründung parlamentarischer Informationsrechte	236
2.1. Parlament und Öffentlichkeit	238
2.2. Paradoxien der Rechtsprechung	241
2.3. Anwendungsunsicherheiten	244
2.4. Grenzen der Justizialisierung von Informationskonflikten	246
3. Zur Funktion von Informationsrechten im parlamentarischen Regierungssystem	247
3.1. Parlamentarische Verantwortlichkeit oder Gewaltenteilung? Zwei Paradigmen legislativer Kontrollen	248
3.2. Informationsrechte und parlamentarische Ministerverantwortlichkeit	251
3.3. Rechtliche und politische Verantwortlichkeit	253
3.4. Der Widerspruch von Funktion und Form in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	255
3.5. Parlamentarische Kontrolle und parlamentarische Herrschaft: Art. 38 Abs. 1 GG als Grundlage von Informationsrechten des Deutschen Bundestages	259
4. Zu einigen strukturellen Problemen parlamentarischer Informationsrechte	262
4.1. Parlamentarische Kontrolle in der Informationsgesellschaft	263
4.2. Informations- und Berichtspflichten: Grenzen der Institutionalisierung parlamentarischer Selbstkontrolle der Exekutive	266
4.3. Regierungskontrolle oder Gesetzgebungsarbeit? Die Regierungsbefragung und das Selbstverständnis des Bundestages	272
<i>5. Kapitel: Grenzen der Selbstorganisation: Das Problem der Delegation und die Idee des Plenums</i>	<i>277</i>
1. Problemstellung	277
2. Die Interdependenz von Ausschußorganisation und Regierungsform	281

2.1. Wandlungen des Parlamentarismus in der Moderne	281
2.2. Der Sonderfall des deutschen Parlamentarismus	284
3. Eine Typologie verselbständigter Ausschußbefugnisse	290
3.1. Verselbständigung von Selbstorganisationsaufgaben	291
3.2. Keine Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen	292
3.3. Parlamentarische Kontrolle zwischen Plenum und Ausschuß	295
<i>Entstehung und Funktionsweise des Selbstbefassungsrechts der</i> <i>Ausschüsse</i>	296
<i>Sonderfälle delegierter Kontrollzuständigkeiten</i>	298
3.4. Die Delegation parlamentarischer Verhandlungsmacht	300
<i>Vermittlungsausschuß</i>	300
<i>Delegierte Verhandlungsmacht im Gesetzgebungsverfahren der</i> <i>Europäischen Union</i>	302
3.5. Delegierte Zustimmungsvorbehalte	305
<i>Die vom Bundestag sich selbst vorbehaltene Zustimmung</i>	305
<i>Delegation der konstitutiven Parlamentsbeteiligung</i>	307
4. Die Kompetenzdelegation und der verfassungsrechtliche Ort des Plenums im parlamentarischen Regierungssystem	312
4.1. Der Standpunkt des Bundesverfassungsgerichts	314
4.2. Das parlamentarische Regierungssystem und die institutionelle Idee des Plenums	317
5. Zur Rekonstruktion des Plenums: parlamentsrechtliche Formen der Rückkoppelung	321
5.1. Keine Ausschußzuständigkeiten	321
5.2. Ausschußöffentlichkeit	322
5.3. Bindung des Selbstorganisationsrechts an das Plenum	324
5.4. Artikulationsrechte: Ausschußberichterstattung	328
5.5. Keine Agendamacht der Ausschüsse	329
5.6. Proportionalität der Ausschußbesetzung	330
<i>6. Kapitel: Zur Selbstorganisation parlamentarischer</i> <i>Verantwortlichkeit in der Exekutive</i>	333
1. Verfassungsrechtliche Gewährleistungen der Geschäftsordnungsautonomie der Exekutive – eine Besonderheit des deutschen Verfassungsrechts und des Unionsrechts	333
2. Abgrenzungen	338
2.1. Selbstorganisationsrecht monokratischer Verfassungsorgane	339
2.2. Selbstorganisationsrecht unabhängiger Institutionen	340
2.3. Selbstorganisationsrecht intergouvernementaler Organe	342

2.4. Zwischenergebnis und weitere Problemstellung: Selbstorganisation als Problem parlamentarisch verantwortlicher Exekutiven	346
3. Probleme der Selbstorganisation der Bundesregierung: individuelle Ministerverantwortlichkeit und Kanzlerdemokratie	349
3.1. Die parlamentarische Verantwortlichkeit der Mitglieder der Bundesregierung und die Stellung des Regierungskollegiums . .	350
<i>Die individuelle Ministerverantwortlichkeit nach Art. 65</i>	
<i>S. 2 GG</i>	350
<i>Die unverantwortliche Stellung des Kabinetts</i>	355
<i>Folgerungen für die Selbstorganisation der Bundesregierung . . .</i>	360
<i>Die verfassungsrechtliche Anerkennung parlamentarisch nicht</i> <i>verantwortlichen kollegialen Regierungshandelns</i>	362
3.2. Zur Struktur des autonomen Rechts	364
<i>Das monokratische Element der Selbstorganisation:</i>	
<i>Die Organisationserlasse</i>	365
<i>GOBReg und GGO: Die Abtrennung des</i> <i>Regierungsorganisationsrechts vom Kabinettsverfahrensrecht . .</i>	369
<i>Verteilung und Kollegialisierung parlamentarischer</i> <i>Verantwortlichkeit durch die GOBReg</i>	375
<i>Zur Genehmigung und Genehmigungspraxis des</i> <i>Bundespräsidenten</i>	377
<i>Die Bindungswirkung gegenüber dem Parlament: § 28 GOBReg</i>	379
3.3. Organisationsautonomie der Bundesregierung bei delegierter Rechtsetzung und dezentralem Vollzug	381
<i>Die Zuständigkeitsverteilung beim Erlass von</i> <i>Rechtsverordnungen</i>	382
<i>Binnenorganisation der Bundesregierung und allgemeine</i> <i>Verwaltungsvorschriften</i>	383
3.4. Ausdifferenzierung der Kollegialstruktur und Deformalisierung exekutiven Handelns	386
<i>Faktische Ausdifferenzierung: Umlaufverfahren, TOP 1</i>	387
<i>Formelle Ausdifferenzierung: Selbstorganisation des Kabinetts,</i> <i>insbesondere Kabinettsausschüsse</i>	389
<i>Formelle Hierarchisierung: Vorzugsrechte</i>	393
4. Transformation und Selbstorganisation parlamentarischer Verantwortlichkeit in der Europäischen Kommission	395
4.1. Kollegiale Organisation und kollegiale Verantwortlichkeit	395
4.2. Art. 249 Abs. 1 AEUV: Selbstorganisation des Kollegiums und Organisation der Kommissionsverwaltung durch das Kollegium	401

<i>Handlungsformen: Geschäftsordnung und</i>	
<i>Durchführungsbestimmungen</i>	404
<i>Außenwirkung der Selbstorganisation: Grenzen der Delegation</i>	406
4.3. Art. 17 Abs. 6 EUV: Hierarchische Organisationsbefugnisse	
des Kommissionspräsidenten	408
<i>Insbesondere: Zuweisung der Portfolios</i>	410
<i>Horizontale und vertikale Kollegialität: Clusterung und</i>	
<i>Hierarchisierung der Kommission</i>	412
4.4. Präsidialisierung und Parlamentarisierung: Zur Dynamik	
von Hierarchie und Kontrolle	414
4.5. Individuelle Verantwortlichkeit ohne Ressortautonomie?	
Zur Konstruktion quasiministerieller Verantwortlichkeiten	
bis zur Juncker-Kommission	418
Nachwort	423
Literaturverzeichnis	425
Personenregister	467
Sachregister	471