

# Inhaltsverzeichnis

## 1. Teil

<b>Einführung</b>	17
<b>A. Gegenstand</b> .....	20
<b>B. Forschungsstand, Rechtsprechung und sonstiges Material</b> .....	26
<b>C. Ziel und Darstellung</b> .....	29
<b>D. Empirie</b> .....	34

## 2. Teil

<b>Rechtliche Verankerung der Parlamentarischen</b>	36
<b>A. Rechtliche Grundlagen des Amtes</b> .....	37
I. Bund .....	38
1. Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Parlamentarischen Staatssekretäre .....	38
2. Geschäftsordnung der Bundesregierung .....	42
3. Verwaltungsvorschriften .....	44
a) Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien .....	44
b) Hausanweisungen der Bundesministerien .....	45
4. Geschäftsordnungen der Bundestagsfraktionen .....	49
5. Sonstige Rechtsgrundlagen .....	50
II. Länder .....	51
1. Rechtliche Grundlagen für Parlamentarische mit Verfassungsrang ..	51
a) Baden-Württemberg .....	51
aa) Verfassung des Landes Baden-Württemberg .....	52
bb) Weitere Rechtsgrundlagen .....	54
b) Freistaat Bayern .....	55
aa) Verfassung des Freistaates Bayern .....	55
bb) Weitere Rechtsgrundlagen .....	57
c) Parlamentarische mit Verfassungsrang im Vergleich .....	61
2. Rechtliche Grundlagen für Parlamentarische ohne Verfassungsrang	63
a) Baden-Württemberg .....	63
b) Mecklenburg-Vorpommern .....	67
c) Nordrhein-Westfalen .....	70
d) Parlamentarische ohne Verfassungsrang im Vergleich .....	72

3. Länder ohne gesetzliche Regelungen zu Parlamentarischen .....	73
a) Sachsen .....	74
b) Schleswig-Holstein .....	75
III. Ergebnisse .....	78
<b>B. Verfassungsrechtliche Aspekte des Amtes .....</b>	<b>81</b>
I. Bund .....	81
1. Vereinbarkeit mit dem Grundsatz der Gewaltenteilung .....	82
a) Zur Zulässigkeit der Personalunion zwischen Mandat und Amt .....	82
b) Funktionsvorbehalt für Beamtinnen und Beamte .....	92
2. Demokratische Legitimation der Parlamentarischen .....	95
3. Freiheit und Gleichheit der Parlamentarischen .....	97
a) Freiheit und Weisungsgebundenheit der Parlamentarischen .....	97
b) Freiheit und Gleichheit unter dem Gesichtspunkt „Funktionszulagen“ .....	101
4. Parlamentarische als Verfassungsorgane .....	106
II. Länder .....	107
1. Parlamentarische mit Verfassungsrang .....	107
a) Maßstab Landesverfassungsrecht .....	107
b) Maßstab Grundgesetz .....	108
2. Parlamentarische ohne Verfassungsrang .....	111
a) Maßstab Landesverfassungsrecht .....	111
aa) Vereinbarkeit mit dem Grundsatz der Gewaltenteilung .....	111
bb) Legitimation, Freiheit und Gleichheit, Verfassungsorgan ...	113
b) Maßstab Grundgesetz .....	115
III. Ergebnisse .....	115
<b>C. Gestaltungsspielräume der Gesetzgeber .....</b>	<b>116</b>
I. Handlungsmöglichkeit und Handlungspflicht im Bund .....	116
1. „Gouvernementale Organisationsgewalt“ vs. „legislatives Zugriffsrecht“ .....	117
2. Gesetzesvorbehalt .....	120
a) Gesetzesvorbehalt hinsichtlich der Errichtung des Amtes .....	121
b) Gesetzesvorbehalt hinsichtlich der Ausgestaltung des Amtes ...	124
3. Gesetzgebungskompetenz des Bundes .....	126
II. Handlungsmöglichkeit und Handlungspflicht in den Ländern .....	126
1. Parlamentarische mit Verfassungsrang .....	127
2. Parlamentarische ohne Verfassungsrang .....	127
3. Gesetzgebungskompetenz der Länder .....	129
III. Ergebnisse .....	129
<b>D. Justiziabilität: Normen(erlass)kontrolle .....</b>	<b>130</b>
I. Verfahren vor Verfassungsgerichten .....	131
II. Verfahren vor Verwaltungsgerichten .....	135
III. Ergebnisse .....	137

## 3. Teil

<b>Status der Parlamentarischen</b>	139
<b>A. Begründung und Beendigung des Amtsverhältnisses</b>	140
I. Begründung des Amtsverhältnisses	140
1. Bestellung der Parlamentarischen des Bundes	141
2. Bestellung der Parlamentarischen der Länder	146
a) Parlamentarische mit Verfassungsrang	147
aa) Baden-Württemberg	147
bb) Bayern	151
b) Parlamentarische ohne Verfassungsrang	152
aa) Baden-Württemberg	152
bb) Mecklenburg-Vorpommern	152
cc) Nordrhein-Westfalen	153
3. Eidesleistung der Parlamentarischen im Bund und in den Ländern	154
4. Rechtsfolge: Beginn eines öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnisses	156
II. Beendigung des Amtsverhältnisses	157
1. Parlamentarische des Bundes	157
a) Beendigung des Amtsverhältnisses durch Entlassung	157
b) Beendigung kraft Gesetzes	159
c) Wirksamkeitszeitpunkte	162
2. Parlamentarische der Länder	162
a) Parlamentarische mit Verfassungsrang	163
aa) Baden-Württemberg	163
bb) Bayern	164
b) Parlamentarische ohne Verfassungsrang	164
c) Wirksamkeitszeitpunkte	166
III. Ergebnisse	166
<b>B. Inhalt des Amtsverhältnisses – Rechte und Pflichten der Parlamentarischen</b>	167
I. Amtsbezüge, Amtsausstattung und Versorgung	168
1. Parlamentarische des Bundes	170
2. Parlamentarische der Länder	176
a) Baden-Württemberg	176
b) Bayern	178
c) Mecklenburg-Vorpommern	179
d) Nordrhein-Westfalen	181
II. Protokollarisches	183
III. Verschwiegenheitspflichten	185
IV. Regeln für die Annahme von Geschenken und sonstigen Zuwendungen	187



V.	Nachwirkende Pflichten .....	188
1.	Berufliche Karenzzeiten .....	189
2.	Sonstige Karenzzeiten .....	191
VI.	Ergebnisse .....	192
<b>C.</b>	<b>Ausgewählte amts- und funktionsbezogene Regelungen</b> .....	192
I.	Unvereinbarkeiten und Vereinbarkeiten .....	193
1.	Die Parlamentarischen innerhalb von Parlament, Fraktion und Partei .....	194
a)	Ständige Ausschüsse .....	194
b)	Untersuchungs- und Kontrollgremien .....	195
c)	Wahlausschüsse .....	196
d)	Vermittlungsausschuss .....	196
e)	Bundesversammlung, Bund-Länder-Kommissionen und Sonstiges .....	197
f)	Fraktions- und Parteiämter .....	198
g)	Zwischenergebnis .....	198
2.	Die Parlamentarischen außerhalb von Parlament, Fraktion und Partei .....	199
a)	Wirtschaftliche und berufliche Unvereinbarkeiten .....	199
b)	Andere (besoldete) Ämter und Ehrenämter .....	202
c)	Befangenheitsregeln .....	204
d)	Zwischenergebnis .....	204
II.	Sanktionen und der Schutz vor Sanktionen .....	204
1.	Verantwortlichkeit der Parlamentarischen .....	205
a)	Parlamentarische Verantwortlichkeit .....	205
b)	Disziplinarrechtliche Verantwortlichkeit .....	206
c)	Haftungsrechtliche Verantwortlichkeit .....	206
2.	Parlamentarische und Ordnung im Parlament .....	207
a)	Parlamentarische und Ordnungsmaßnahmen .....	207
b)	Parlamentarische und Indemnität .....	208
c)	Parlamentarische und Ordnungswidrigkeiten im Parlament .....	210
3.	Parlamentarische als „Amtsträger“ im Sinne des Strafgesetzbuches .....	211
III.	Ergebnisse .....	212
<b>D.</b>	<b>Justiziabilität: Anwendungskontrolle, Teil I</b> .....	213
I.	Gerichtliche Überprüfbarkeit der Bestellung von Parlamentarischen ..	213
II.	Gerichtliche Überprüfbarkeit der Entlassung von Parlamentarischen ..	215
III.	Ergebnisse .....	216

## 4. Teil

<b>Funktionen für das Parlament</b>	217
<b>A. Parlamentarische und Rechtsetzung</b>	218
I. Gesetzgebung im Bund	219
1. Beginn des Verfahrens – Gesetzgebungsvorbereitung	219
a) Gesetzesvorlagen der Bundesregierung	220
aa) Beteiligung der Parlamentarischen des Bundes	221
(1) Beteiligung am Ressortentwurf	222
(a) Unterrichts-, Aktenvorlage- und Zeichnungsrechte	222
(b) Weisungsrechte	225
(c) Bereichsspezifische Zuständigkeiten	228
(2) Beteiligung am Regierungsentwurf	231
bb) Beteiligung der Parlamentarischen der Länder	234
cc) Beteiligung im Kabinett	235
dd) Erster Durchgang im Bundesrat	236
(1) Beteiligung der Parlamentarischen des Bundes	237
(2) Beteiligung der Parlamentarischen der Länder	238
ee) Gegenäußerung der Bundesregierung	240
ff) Zwischenergebnis	240
b) Gesetzesvorlagen des Bundesrates	243
c) Gesetzesvorlagen aus der Mitte des Bundestages	244
2. Beratungen im Bundestag	245
a) Einbringung der Gesetzesvorlage	247
b) Beteiligung in den Fraktionen	248
aa) Fraktionsvorstand	248
bb) Arbeitskreise und Arbeitsgruppen	250
cc) Landesgruppen und andere Gruppen der Fraktionen	254
dd) Fraktionssitzungen/Fraktionsversammlungen	255
c) Beteiligung im Ältestenrat	256
d) Beteiligung im Plenum – erste Beratung	256
e) Beteiligung in den Ausschüssen	258
aa) Ausschuss- und Unterausschusssitzungen, öffentliche Anhörungen	260
bb) Berichterstatter- und Obleutegespräche	265
f) Beteiligung der Parlamentarischen der Länder im Bundestag	266
g) Beteiligung im Plenum – zweite und dritte Beratung, Gesetzesbeschluss	267
3. Zweiter Durchgang im Bundesrat, Vermittlungsverfahren	268
4. Abschluss des Verfahrens	270
5. Ergebnisse für die Gesetzgebung im Bund	270



a)	Parlamentarische des Bundes .....	270
b)	Parlamentarische der Länder .....	272
II.	Gesetzgebung in den Ländern .....	273
1.	Beginn des Verfahrens – Gesetzgebungsvorbereitung .....	273
a)	Beteiligung der Parlamentarischen mit Verfassungsrang .....	274
aa)	Baden-Württemberg .....	274
(1)	Ressortinterne Beteiligung .....	275
(2)	Beteiligung im Kabinett .....	277
bb)	Bayern .....	277
(1)	Ressortinterne Beteiligung .....	278
(2)	Ressortübergreifende Beteiligung .....	280
(3)	Beteiligung im Kabinett .....	282
b)	Beteiligung der Parlamentarischen ohne Verfassungsrang .....	282
aa)	Baden-Württemberg .....	283
bb)	Mecklenburg-Vorpommern .....	285
cc)	Nordrhein-Westfalen .....	286
2.	Beratungen im Landtag .....	288
a)	Beteiligung der Parlamentarischen mit Verfassungsrang .....	289
b)	Beteiligung der Parlamentarischen ohne Verfassungsrang .....	290
3.	Abschluss des Verfahrens .....	293
4.	Ergebnisse .....	294
III.	Rechtsetzung durch die Europäische Union .....	295
1.	Beteiligung der Parlamentarischen des Bundes .....	296
a)	Interne Willensbildung und Abstimmung in der Bundesregierung .....	297
b)	Externe Vertretung im Rat der Europäischen Union .....	298
2.	Beteiligung der Parlamentarischen der Länder .....	299
IV.	Ergebnisse für die Rechtsetzungsfunktion .....	301
<b>B.</b>	<b>Parlamentarische und Kontrolle .....</b>	<b>304</b>
I.	Kontrolle als Teilaspekt im Gesetzgebungsverfahren .....	305
1.	Kontrolle innerhalb der Ministerien .....	305
2.	Föderale Aspekte der Kontrollfunktion .....	308
3.	Kontrolle im Parlament .....	308
II.	Einzelaspekte parlamentarischer Kontrolle im Bund .....	310
1.	„Frage und Antwort im Parlament“ .....	311
a)	Interpellationsrechte .....	311
aa)	Einzelfragen zur mündlichen und schriftlichen Beantwortung .....	312
bb)	Befragung der Bundesregierung .....	314
cc)	Große und Kleine Anfragen .....	314
dd)	Parlamentarische als Fragestellerinnen und Fragesteller .....	316
b)	Zitierrecht .....	317
c)	Parlamentsdebatten und Kontrolle .....	318
2.	Kontrolle durch Fachausschüsse .....	320

a) Petitionsausschuss . . . . .	320
b) Haushalts- und Rechnungskontrolle . . . . .	322
3. Kontrolle in Angelegenheiten der Europäischen Union . . . . .	322
4. Missbilligungs- und Entlassungsanträge gegen Parlamentarische . . . . .	324
III. Die Parlamentarischen der Länder – Gemeinsamkeiten und Unterschiede . . . . .	324
1. Frage- und Informationsrechte . . . . .	325
a) Baden-Württemberg . . . . .	325
b) Bayern . . . . .	326
c) Parlamentarische als Fragestellerinnen und Fragesteller . . . . .	327
d) Zitierrecht . . . . .	327
2. Kontrolle durch Parlamentsdebatten . . . . .	328
3. Kontrolle durch Petitions- und Beauftragtenwesen . . . . .	329
IV. Ergebnisse für die Kontrollfunktion . . . . .	331
<b>C. Parlamentarische und Öffentlichkeit . . . . .</b>	<b>332</b>
I. Öffentlichkeit als Teilaspekt von Gesetzgebung und Kontrolle . . . . .	333
II. Öffentlichkeitsfunktion und Öffentlichkeitsarbeit der Parlamentarischen . . . . .	335
III. Ergebnisse für die Öffentlichkeitsfunktion . . . . .	340
<b>D. Justiziabilität: Anwendungskontrolle, Teil II . . . . .</b>	<b>341</b>
I. Handlungen der Parlamentarischen im Ressort . . . . .	341
II. Handlungen der Parlamentarischen im Parlament . . . . .	342
III. Handlungen der Parlamentarischen bei der Öffentlichkeitsarbeit . . . . .	343
IV. Ergebnisse . . . . .	344

### *5. Teil*

## **Schlussbetrachtung** 345

<b>A. Zusammenfassung und Ergebnisse . . . . .</b>	<b>345</b>
<b>B. Regelungsbedarf und Regelungsvorschläge . . . . .</b>	<b>350</b>

### *6. Teil*

## **Anhänge** 358

<b>A. Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Parlamentarischen     Staatssekretäre . . . . .</b>	<b>358</b>
<b>B. Mögliche Umsetzung eines Änderungsvorschlages . . . . .</b>	<b>362</b>
<b>C. Amtsinhaberinnen und Amtsinhaber in Bund und Ländern . . . . .</b>	<b>366</b>
I. Regierungsmitglieder, Parlamentarische sowie beamtete Staatssekretärinnen und Staatssekretäre in der 17. Wahlperiode im Bund . . . . .	366
II. Länder . . . . .	370

1. Regierungsmitglieder und Parlamentarische in Baden-Württemberg	370
2. Regierungsmitglieder und Parlamentarische in Bayern	372
3. Parlamentarische in Nordrhein-Westfalen	373
4. Parlamentarische in Mecklenburg-Vorpommern	374
<b>D. Einzelne Auswertungen für den Bund</b>	374
I. Aufgaben und Befugnisse der Parlamentarischen	374
II. Beantwortung parlamentarischer Anfragen	377
III. Reden in Bundestag und Bundesrat	381
IV. Aktuelle Stunden im Bundestag	385
V. Fiktiver Terminkalender	388
<b>Literaturverzeichnis</b>	389
<b>Sachverzeichnis</b>	412