

Beiträge zum Parlamentsrecht

Band 74

Die Parlamentarischen

Parlamentarische Staatssekretärinnen und
Staatssekretäre im Bund und in den Ländern:
Rechtsgrundlagen, Status, Funktionen

Von

Steffi Menzenbach



Duncker & Humblot · Berlin

STEFFI MENZENBACH

Die Parlamentarischen

Beiträge zum Parlamentsrecht

Band 74

Die Parlamentarischen

Parlamentarische Staatssekretärinnen und
Staatssekretäre im Bund und in den Ländern:
Rechtsgrundlagen, Status, Funktionen

Von

Steffi Menzenbach



Duncker & Humblot · Berlin

Die Juristische Fakultät der Humboldt-Universität zu Berlin
hat diese Arbeit im Jahr 2014 als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten

© 2015 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fremddatenübernahme: L101 Mediengestaltung, Berlin

Druck: buchbücher.de gmbh, Birkach

Printed in Germany

ISSN 0720-6674

ISBN 978-3-428-14627-7 (Print)

ISBN 978-3-428-54627-5 (E-Book)

ISBN 978-3-428-84627-6 (Print & E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☼

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Vorwort

Die vorliegende Untersuchung ist die leicht überarbeitete und aktualisierte Fassung der Arbeit, die von der Juristischen Fakultät der Humboldt-Universität zu Berlin im Mai 2014 als Dissertation angenommen wurde. Für die Veröffentlichung sind Gesetzgebung, Rechtsprechung und Literatur bis Februar 2015 berücksichtigt.

Mein ganz herzlicher Dank gilt meiner Betreuerin und Erstgutachterin, Bundesverfassungsrichterin Prof. Dr. Susanne Baer, LL.M. Ihre Klarheit und ihre kritische Begleitung haben mich immer wieder zu den Kernfragen meiner Forschung geführt.

Prof. em. Dr. Dr. h. c. Ulrich Battis danke ich für die schnelle Zweitbegutachtung und den spannenden Austausch anlässlich der Disputation im Oktober 2014.

Besonders gefreut habe ich mich über die Hilfsbereitschaft meiner Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner aus den Bundes- und Landesministerien, den Staatssekretärsbüros, der Bundestagsverwaltung, den Landesgruppen und den Fraktionsverwaltungen; Gleiches gilt insbesondere für die Parlamentarischen Staatssekretärinnen und Staatssekretäre, die ich mündlich und schriftlich zu ihrem Amt befragen durfte.

Schließlich geht ein großer Dank an diejenigen, die mich mit Ideen, Anregungen und aufmunternden Nachfragen unterstützt und so zum Gelingen der Arbeit beigetragen haben; dazu zählen meine Familie, Freundinnen und Freunde, viele Kolleginnen und Kollegen sowie das Forschungskolloquium, das regelmäßig von Susanne Baer veranstaltet wird.

Ein ganz besonderer Dank gilt Saskia Leuenberger und Prof. Dr. Sven Hölscheidt. Ohne sie würde es diese Arbeit nicht geben.

Berlin, im März 2015

Steffi Menzenbach

Inhaltsverzeichnis

1. Teil

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

2. Teil

Rechtliche Verankerung der Parlamentarischen	36
A. Rechtliche Grundlagen des Amtes	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. Verfassungsrechtliche Aspekte des Amtes	81
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
C. Gestaltungsspielräume der Gesetzgeber	116
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
D. Justiziabilität: Normen(erlass)kontrolle	130
I. Verfahren vor Verfassungsgerichten	131
II. Verfahren vor Verwaltungsgerichten	135
III. Ergebnisse	137

3. Teil

Status der Parlamentarischen

139

A. Begründung und Beendigung des Amtsverhältnisses	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. Inhalt des Amtsverhältnisses – Rechte und Pflichten der Parlamentarischen	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
C.	Ausgewählte amts- und funktionsbezogene Regelungen	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
D.	Justiziabilität: Anwendungskontrolle, Teil I	213
I.	Gerichtliche Überprüfbarkeit der Bestellung von Parlamentarischen	213
II.	Gerichtliche Überprüfbarkeit der Entlassung von Parlamentarischen	215
III.	Ergebnisse	216

4. Teil

Funktionen für das Parlament

217

A. Parlamentarische und Rechtsetzung	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) Unterrichtungs-, Aktenvorlage- und Zeichnungs- rechte	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) Berichterstatte- und Obleutegespräche	265
f) Beteiligung der Parlamentarischen der Länder im Bundestag ...	266
g) Beteiligung im Plenum – zweite und dritte Beratung, Gesetzes- beschluss	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. Parlamentarische und Kontrolle	304
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
C. Parlamentarische und Öffentlichkeit	332
I. Öffentlichkeit als Teilaspekt von Gesetzgebung und Kontrolle	333
II. Öffentlichkeitsfunktion und Öffentlichkeitsarbeit der Parlamentarischen	335
III. Ergebnisse für die Öffentlichkeitsfunktion	340
D. Justiziabilität: Anwendungskontrolle, Teil II	341
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

A. Zusammenfassung und Ergebnisse	345
B. Regelungsbedarf und Regelungsvorschläge	350

6. Teil

Anhänge 358

A. Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Parlamentarischen Staatssekretäre	358
B. Mögliche Umsetzung eines Änderungsvorschlages	362
C. Amtsinhaberinnen und Amtsinhaber in Bund und Ländern	366
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
D. Einzelne Auswertungen für den Bund	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
Literaturverzeichnis	389
Sachverzeichnis	412

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Tabelle 1: „Staatssekretäre“ in den Landesverfassungen	22
Tabelle 2: Parlamentarische der Länder im einfachen Recht	24
Tabelle 3: Parlamentarische in Bund und Ländern	25
Tabelle 4: Referenzgebiete für Bund und Länder	35
Tabelle 5: Chronologie des Amtes in Bund und Ländern	80
Tabelle 6: Parlamentarische in Parlament und Regierung	139
Tabelle 7: Eidesleitung der Parlamentarischen in Bund und Ländern	155
Tabelle 8: Orientierungsgrößen für Amtsbezüge der Parlamentarischen	169
Tabelle 9: Leistungen aus dem Amt und dem Mandat im Bund	172
Abbildung: Rechtsbeziehungen der Parlamentarischen	36

1. Teil

Einführung

Eine Arbeit über Parlamentarische Staatssekretärinnen und Staatssekretäre¹ kann auf zwei Arten begonnen werden: In Variante eins besetzen Parlamentarische Staatssekretärinnen und Staatssekretäre eine Schlüsselstelle in den Ressorts und „machen [...] im Ministerium die Politik“²; sie ziehen im Hintergrund „Strippen bei vielen parteiübergreifenden Kompromissen“³ und übernehmen „die Rolle des wichtigen zweiten Mannes“⁴ – „geräuschlos, gewissenhaft und vor allem gewinnbringend“⁵. Ein Portrait über einen Amtsinhaber ist dementsprechend überschrieben mit „Der große Zampano“⁶.

In der zweiten möglichen Einleitung lässt sich lesen, dass Parlamentarische Staatssekretärinnen und Staatssekretäre „eine Art Frühstücksdirektor auf weichem finanziellen Polster“ sind⁷, „normalerweise [...] kaum sichtbar, politisch unauffällig und oft auch ziemlich ahnungslos“⁸, berufen in ein

¹ Die Reihenfolge folgt der protokollarisch üblichen Nennung von weiblichen vor männlichen Personen, vgl. die Auflistung beim Bundesministerium des Innern (Hrsg.), Ratgeber für Anschriften und Anreden, Stand: Januar 2010.

² Bärbel Höhn, MdB, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, über einen Wechsel bei den Parlamentarischen Staatssekretärinnen und Staatssekretären im Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz im Februar 2011, zitiert nach *von Riegen*, Ein Bauer geht ins Agrarministerium, in: dpa-Meldung vom 16. Februar 2011.

³ *Kreutzfeldt*, Frauen-Power für das Endlager, in: Die Tageszeitung vom 28. August 2013, S. 8, über die Parlamentarische Staatssekretärin Ursula Heinen-Esser, MdB, CDU, im Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit in der 17. Wahlperiode.

⁴ *Elger/Theile*, Merkels Frischling, in: Der Spiegel vom 16. Mai 2011, S. 25, über Daniel Bahr, MdB, FDP, der in der 17. Wahlperiode vor seinem Amt als Bundesminister für Gesundheit als Parlamentarischer Staatssekretär im Bundesministerium für Gesundheit arbeitete.

⁵ *Tretbar*, „Die Entscheidung fiel mir schwer“, in: Der Tagesspiegel vom 21. Oktober 2013, S. 8, über den Staatsminister bei der Bundeskanzlerin in der 17. Wahlperiode, Eckart von Klæden, MdB, CDU.

⁶ *Pache*, Der große Zampano, in: Financial Times Deutschland, S. 2, über Steffen Kampeter, MdB, CDU, Parlamentarischer Staatssekretär beim Bundesminister der Finanzen in der 17. Wahlperiode.

⁷ *Dams*, Mobbing im Ministerium, in: Welt am Sonntag vom 31. Januar 2010, S. 25.

⁸ *Reuter*, Schäubles Haudegen, in: Der Spiegel vom 4. Januar 2010, S. 39.

Amt, das im besten Fall als „Trostpreis“⁹, in der Regel jedoch als das „Ende der Karriere“¹⁰ angesehen werden kann. „Lila wie liegen lassen“¹¹ heißt es entsprechend spöttisch, weil Parlamentarische Staatssekretärinnen und Staatssekretäre des Bundes mit dem Violettstift im innerministeriellen Schriftverkehr zeichnen¹².

Kaum ein anderes politisch herausgehobenes Amt der Bundesrepublik wird so ambivalent, häufig nicht sonderlich wohlwollend in der (Presse-) Öffentlichkeit bewertet¹³. Dies könnte noch damit erklärbar sein, dass „die Politik“ insgesamt eher negativ konnotiert ist¹⁴ und – so hat es der Bundestagspräsident und ehemalige Parlamentarische Staatssekretär, *Norbert Lammert* formuliert – „dass sich weder Regierungen noch Parlamente [...] auf dem Höhepunkt ihres öffentlichen Ansehens befinden [...]“¹⁵. Doch die beschriebene Ambivalenz in der Beurteilung der „Parlamentarischen“, wie die Amtsinhaberinnen und Amtsinhaber gelegentlich genannt werden, zeigt sich auch in der Wissenschaft: Ein Teil der (rechts-)wissenschaftlichen Literatur hat „[b]egründete Zweifel“¹⁶ an der Verfassungsmäßigkeit des Amtes, kritisiert Bezüge und Versorgungsansprüche der Amtsinhaberinnen und Amtsinhaber im Verhältnis zu ihren Aufgaben und Verantwortlichkeiten¹⁷

⁹ *Fried*, Beliebter Trostpreis, in: Süddeutsche Zeitung vom 26. Oktober 2009, S. 5.

¹⁰ *Krumrey*, A. ... des Ministers, in: Wirtschaftswoche vom 9. November 2009, S. 10.

¹¹ *Nelles*, Lila wie liegen lassen, in: Der Spiegel vom 15. November 2005, S. 39.

¹² Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO [Stand: 1. September 2011]), Anlage 2 zu § 13 Abs. 2 GGO, Geschäftsgangvermerke, I. Papiergebundene Vorgänge.

¹³ Exemplarisch – neben den bereits genannten Artikeln – *Schwennicke*, Der Kamelhändler, in: Der Spiegel vom 7. Dezember 2009, S. 50: „Rein sachlich betrachtet ist der Parlamentarische Staatssekretär das überflüssigste Wesen des deutschen Politikbetriebs. Nichts würde fehlen, gäbe es ihn nicht. Der ‚Parlamentarische‘ ist Zierat, eine Nippesfigur aus Fleisch und Blut.“

¹⁴ Vgl. etwa das „Globale Korruptionsbarometer“ von Transparency International Deutschland e.V., das die Wahrnehmung von Korruption für verschiedene gesellschaftliche Felder abbildet; dort sind die politischen Parteien und das Parlament auf Platz eins und fünf von 16 Bereichen, Pressemitteilung vom 9. Juli 2013, <http://www.transparency.de/2013-07-09-GCB-2013.2322.0.html>, letzter Aufruf am 22. Februar 2015.

¹⁵ Der Landtag im Gespräch mit ... Bundestagspräsident Norbert Lammert, Die Rolle der Parlamente im europäischen Integrationsprozess, Veranstaltung vom 3. Juli 2013, Bayerischer Landtag, München 2014, S. 11.

¹⁶ *Magiera*, in: Sachs, GG, 2014, Art. 38 Rn. 57; ähnlich *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth, GG, 2014, Art. 38 Rn. 38; beide Bezug nehmend auf den äußerst kritischen *Meyer*; H., in: Schneider/Zeh, Parlamentsrecht, 1989, § 4 Rn. 39 f.

¹⁷ „[T]euer und überflüssig“, Teil einer Überschrift bei *von Arnim*, Diener vieler Herren, 1998, S. 77.

und beschreibt das Amt als „reine[...] Verfügungsmasse bei Koalitionsverhandlungen“¹⁸, mit dem „eine nicht unerhebliche Zahl verdienter Abgeordneter politisch und versorgungstechnisch saturiert werden“¹⁹. Im Wesentlichen diene das Amt der „Disziplinierung der Mehrheitsfraktionen“ und „der Absicherung politischer Loyalitäten“²⁰. Auf der anderen Seite heißt es, dass das Amt „eine echte Weiterentwicklung des parlamentarischen Regierungssystems“²¹ darstelle, welche „inzwischen zu einem festen Bestandteil“²² dieses Systems geworden sei, bei dessen Bewertung „durchaus eine positive Bilanz“²³ gezogen werden könne. Die Parlamentarischen Staatssekretärinnen und Staatssekretäre seien insbesondere in der Parlamentsarbeit „[v]on besonderer Bedeutung“²⁴, und zwar als „echtes Bindeglied zwischen der Bundesregierung und den sie tragenden Fraktionen“²⁵. Das Amt gilt als „Führungsposition“²⁶ und als „hochgradig kommunikationsfördernder Faktor“²⁷ im Kommunikationsprozess zwischen Bundestag und Bundesregierung.

Der Frage, woraus diese Ambivalenz resultiert, sind Autorinnen und Autoren in der nunmehr fast 50-jährigen Geschichte des Amtes auf Bundesebene punktuell und mit verschiedenen Schwerpunktsetzungen nachgegangen; insbesondere in der Anfangszeit sind „Geburtswehen“ und „frühkindliche Entwicklung“ des Amtes ausführlicher untersucht worden²⁸. Dann ebte das wissenschaftliche Interesse ersichtlich ab, und erst in der jüngeren Vergangenheit gibt es wieder Arbeiten aus dem politikwissenschaftlichen Bereich zu Parlamentarischen Staatssekretärinnen und Staatssekretären²⁹. Dort wird unter anderem konstatiert, dass die häufig „eindimensionale Sichtweise auf das Amt“ auch darin begründet liegen könne, dass „die eigentliche Rolle

¹⁸ Meyer, H., in: Schneider/Zeh, *Parlamentsrecht*, 1989, § 4 Rn. 39.

¹⁹ Weckerling-Wilhelm, in: Umbach/Clemens, GG, Bd. II, 2002, Art. 62 Rn. 31.

²⁰ Huber, in: HStR III (2005), § 47 Rn. 21; ähnlich Meyer, H., *KritV* 1995, 216 (256 f.).

²¹ Gallois, *Rechtsstellung des Parlamentarischen Staatssekretärs*, 1983, S. 124.

²² Schneider, H.-P., in: AK-GG, Art. 62 Rn. 18 (2. Aufbaulieferung 2002).

²³ Groß/Bohnefeld, in: Schrenk/Soldner, FS für Ismayr, 2010, S. 237 (252).

²⁴ Schäfer, F., *Der Bundestag*, 1982, S. 145.

²⁵ Schäfer, F., *Der Bundestag*, 1982, S. 145.

²⁶ Ismayr, *Der Bundestag*, 2012, S. 117; ähnlich von Beyme, *Der Gesetzgeber*, 1997, S. 49 (Übersicht über „Spitzenfunktionen in Bundestag und Bundesregierung“).

²⁷ Kijßler, *Öffentlichkeitsfunktion*, 1976, S. 211.

²⁸ Vgl. hier nur Laufer, *Der Parlamentarische Staatssekretär*, 1969.

²⁹ Am ausführlichsten und auf Grundlage von Befragungen Hefty, *Die Parlamentarischen Staatssekretäre*, 2005; im Gesamtkontext des Parlaments von Oertzen, *Das Expertenparlament*, 2006, insbesondere S. 159 bis 168, S. 264 bis 266 sowie Groß/Bohnefeld, in: Schrenk/Soldner, FS für Ismayr, 2010, S. 237 ff.