

KATRIN STEIN

Die Verantwortlichkeit politischer Akteure

Jus Publicum

181

Mohr Siebeck

JUS PUBLICUM
Beiträge zum Öffentlichen Recht

Band 181



Katrin Stein

Die Verantwortlichkeit politischer Akteure

Mohr Siebeck

Katrin Stein, geb. 1970; Studium der Rechtswissenschaften an der Universität Osnabrück; 1998 Promotion; 2008 Habilitation; Privatdozentin an der Universität Osnabrück.

Gedruckt mit Unterstützung des Förderungs- und Beihilfefonds Wissenschaft der VG WORT.

e-ISBN PDF 978-3-16-151262-9

ISBN 978-3-16-149867-1

ISSN 0941-0503 (Jus Publicum)

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

© 2009 Mohr Siebeck Tübingen.

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 Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Gulde-Druck in Tübingen aus der Garamond Antiqua gesetzt und auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und von der Buchbinderei Spinner in Ottersweier gebunden.

Vorwort

Die vorliegende Untersuchung hat im Sommersemester 2008 dem Fachbereich Rechtswissenschaften der Universität Osnabrück als Habilitationsschrift vorgelegen. Sie ist in der Druckfassung bis auf wenige Aktualisierungen unverändert geblieben.

Mein herzlicher Dank gilt zunächst meinem akademischen Lehrer, Herrn Professor Dr. Jörn Ipsen, der das Erstgutachten erstellt und mich in den letzten Jahren auf vielfältige Weise unterstützt und gefördert hat. Herr Professor Dr. Albrecht Weber und Herr Professor Dr. Jens-Peter Schneider sind engagierte Zweit- bzw. Drittgutachter in meinem Habilitationsverfahren gewesen; auch ihnen danke ich an dieser Stelle. Dankend erwähnen möchte ich schließlich den Förderungs- und Beihilfefonds der VG Wort, der mit einem großzügigen Druckkostenzuschuss das Erscheinen der Arbeit ermöglicht hat.

Die fertige Habilitationsschrift steht am Ende eines mehrjährigen Arbeitsprozesses. Zum Durchhalten und Gelingen dieses Prozesses tragen dabei wesentlich die äußeren Rahmenbedingungen bei. Ich hatte das Glück, dass diese Bedingungen für mich geradezu ideal waren: Ein liebevolles Zuhause hat die Grundvoraussetzung für ein konzentriertes Arbeiten geschaffen; meine Freunde und meine Kollegen am Institut für Kommunalrecht haben das Entstehen der Arbeit mit viel Interesse, Geduld und Verständnis begleitet.

Widmen möchte ich dieses Buch meinen Eltern.

Osnabrück, im Dezember 2008

Katrin Stein

Inhaltsübersicht

Einleitung	1
Erster Teil: Verantwortlichkeit und politische Herrschaft – Verfassungsgeschichtliche, dogmengeschichtliche und staatstheoretische Grundlagen.	37
1. <i>Kapitel:</i> Frühe Ausprägungen des Gedankens der Verantwortlichkeit politischer Akteure – Ideengeschichtliche Wurzeln der Vorstellung von der Nichtverantwortlichkeit des monarchischen Herrschers	40
2. <i>Kapitel:</i> Die Grundlegung der Lehre von der Nichtverantwortlichkeit des monarchischen Herrschers durch die Staatskonzeption Jean Bodins . .	72
3. <i>Kapitel:</i> Die Vorstellung von der Verantwortlichkeit politischer Akteure im ›Alten Reich‹ nach der Rezeption von Bodins Souveränitäts- begriff	84
4. <i>Kapitel:</i> Die Verantwortlichkeit politischer Akteure in der konstitutionellen Monarchie.	110
5. <i>Kapitel:</i> Verantwortlichkeit politischer Akteure im demokratischen Staat	211
Zweiter Teil: Die Verantwortlichkeit politischer Akteure im geltenden Recht	293
1. <i>Kapitel:</i> Organisationsrechtliche Grundlagen	295
2. <i>Kapitel:</i> Die politische Verantwortlichkeit der politischen Akteure unter dem Grundgesetz	301
3. <i>Kapitel:</i> Die strafrechtliche Verantwortlichkeit politischer Akteure. . .	412
4. <i>Kapitel:</i> Die Haftung politischer Akteure	456

Dritter Teil: Verantwortlichkeit politischer Akteure als Gebot des Rechts	493
1. <i>Kapitel:</i> Die Verantwortlichkeit politischer Akteure als Gebot der grundgesetzlichen Ordnung	494
2. <i>Kapitel:</i> Die Verantwortlichkeit politischer Akteure als Gebot des Gemeinschaftsrechts	541
3. <i>Kapitel:</i> Die Verantwortlichkeit politischer Akteure als Gebot der Regelwerke Internationaler Organisationen.	552
 Vierter Teil: Anwendungskonsequenzen und rechtspolitischer Reformbedarf	561
1. <i>Kapitel:</i> Die Anwendung der geltenden Verantwortlichkeitsregelungen	562
2. <i>Kapitel:</i> Rechtspolitischer Ausblick.	630
 Schlussbetrachtung.	671
 Literaturverzeichnis	673
Verzeichnis der Quellen, Entscheidungssammlungen, Gesetzblätter und Parlamentaria	719
Sach- und Personenverzeichnis	723

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	XXIX
<i>Einleitung</i>	1
A. Begriffliche Prolegomena – Der Gegenstand der Untersuchung.	4
I. Der Begriff der ›Verantwortlichkeit‹.	5
1. Bestandsaufnahme	5
2. Kurze Etymologie des Begriffs der ›Verantwortlichkeit‹	8
3. Die Bedeutungsvarianten von Verantwortlichkeit.	9
a) Verantwortlichkeit als personale Zurechnung	9
aa) Der Bezug der Verantwortlichkeit auf ein Subjekt	
– Kausalität und Verantwortlichkeit	10
– Exkurs: Die Entwicklung des personalen	
Verständnisses von Verantwortlichkeit	10
bb) Der normative Maßstab der Verantwortlichkeit.	15
cc) Der Gegenstand der Verantwortlichkeit	16
dd) Das zur Einforderung der Verantwortlichkeit befugte	
Forum	17
b) Verantwortlichkeit als Werturteil	18
II. Politische Akteure als Träger von Verantwortlichkeit	18
III. Die Eingrenzung des Untersuchungsgegenstands vor dem	
Hintergrund der Methode und der Intention der vorliegenden	
Untersuchung	20
1. Die Schwerpunktsetzung der Untersuchung bei der retro-	
spektiven Verantwortlichkeit	20
2. Die im Rahmen der vorliegenden Untersuchung relevanten	
Erscheinungsformen der Verantwortlichkeit politischer Akteure	21
3. Die Aktualisierung der Verantwortlichkeit in Rechenschafts-	
und Einstandspflichten.	25
a) Der Inhalt der Rechenschafts- und Einstandspflicht	25
b) Das Verhältnis der Rechenschafts- zur Einstandspflicht	26
4. Die Realisierung der Verantwortlichkeit durch Verfahren –	
Verantwortlichkeit und Kontrolle.	27

5. Die Einschränkung des Untersuchungsgegenstands auf individuelle politische Akteure	28
B. Der Gang der Untersuchung	30
C. Der Stand der rechtswissenschaftlichen Forschung.	33

Erster Teil

Verantwortlichkeit und politische Herrschaft –
Verfassungsgeschichtliche, dogmengeschichtliche
und staatstheoretische Grundlagen

37

<i>1. Kapitel: Frühe Ausprägungen des Gedankens der Verantwortlichkeit politischer Akteure – Ideengeschichtliche Wurzeln der Vorstellung von der Nichtverantwortlichkeit des monarchischen Herrschers</i>	40
A. Politische Herrschaft und Verantwortlichkeit im Staatswesen der Griechen.	41
B. Politische Herrschaft und Verantwortlichkeit im Staatswesen der Römer	43
C. Politische Herrschaft und Verantwortlichkeit im deutschen Staatswesen des Mittelalters	46
I. Verantwortlichkeit vor dem Hintergrund der Synthese der germanischen und römisch-christlichen politischen Vorstellungswelt	47
1. Die personalen Strukturen politischer Macht im germanischen Denken.	47
2. Der Einfluss römisch-christlicher Vorstellungen auf den Gedanken der Verantwortlichkeit politischer Akteure	51
a) Das Organisationsprinzip des Amtes in historischer Perspektive	52
b) Amt und Verantwortlichkeit in der frühen Herrschaftsorganisation	54
c) Der Monarch als Amtsträger	58
aa) Der Inhalt des Herrscheramtes nach den Kirchenvätern	58
bb) Die Auswirkungen der kirchlichen Deutung des weltlichen Herrscheramtes auf die Vorstellung von der Verantwortlichkeit des Herrschers	60
3. Zusammenfassung	61

II. Die Auswirkungen der Erschütterung der christlichen Einheitsvorstellung auf die Verantwortlichkeit des Herrschers	63
1. Der Konflikt zwischen Kaiser und Papst als Anfangspunkt der Säkularisierung von Verantwortlichkeit	63
2. Die Zurückdrängung der theonomen Vorstellung von Verantwortlichkeit am Beispiel der Staatstheorien Johannes von Salisburys und Thomas von Aquins	65
3. Verantwortlichkeit und ständische Herrschaft am Beispiel der Staatsphilosophie des Marsilius von Padua.	67
<i>2. Kapitel: Die Grundlegung der Lehre von der Nichtverantwortlichkeit des monarchischen Herrschers durch die Staatskonzeption Jean Bodins.</i>	<i>72</i>
A. Die Herausforderungen zu Beginn der Neuzeit – Historische Voraussetzungen des Dogmas der Nichtverantwortlichkeit des monarchischen Herrschers	72
B. Der Souveränitätsbegriff Bodins und die Verantwortlichkeit des Herrschers	77
C. Die Nichtverantwortlichkeit des Herrschers in der absolutistischen Staatstheorie und -praxis.	80
<i>3. Kapitel: Die Vorstellung von der Verantwortlichkeit politischer Akteure im ›Alten Reich‹ nach der Rezeption von Bodins Souveränitätsbegriff</i>	<i>84</i>
A. Die Verantwortlichkeit politischer Akteure in der frühen Reichspublizistik	86
B. Die Verantwortlichkeit politischer Akteure im Zeitalter des deutschen Absolutismus'.	90
I. Die Grundlagen der Fürstensouveränität im deutschen Naturrecht	91
II. Die Verantwortlichkeit des monarchischen Herrschers in der deutschen Staatslehre des 18. Jahrhunderts	93
1. Die ständestaatliche Deutung der Verantwortlichkeit des monarchischen Herrschers.	93
2. Die Nichtverantwortlichkeit des monarchischen Herrschers im ›Allgemeinen Staatsrecht‹.	95
3. Zusammenfassung	101
III. Die Verantwortlichkeit der Minister.	102
IV. Die Verantwortlichkeit der Mitglieder der ständischen Versammlungen	104

<i>4. Kapitel: Die Verantwortlichkeit politischer Akteure in der konstitutionellen Monarchie</i>	110
A. Die politischen Ausgangsbedingungen in den deutschen Staaten	111
B. Das monarchische Prinzip als Leitmotiv der deutschen Verfassungen	115
C. Die Verantwortlichkeit der einzelnen politischen Akteure im konstitutionellen Staat	123
I. Die dogmatischen Begründungsansätze für die Nichtverantwortlichkeit des monarchischen Herrschers	124
1. Die Nichtverantwortlichkeit des Herrschers im Rahmen der Fortführung des vernunftrechtlichen Vertragsmodells	127
a) Die Nichtverantwortlichkeit des monarchischen Herrschers bei Immanuel Kant	127
b) Die Nichtverantwortlichkeit in den Lehren anderer Befürworter des vernunftrechtlichen Vertragsmodells	131
2. Die Nichtverantwortlichkeit des monarchischen Herrschers in der restaurativen Staatslehre	136
3. Die Nichtverantwortlichkeit des monarchischen Herrschers in den organischen Staatslehren	140
4. Die Nichtverantwortlichkeit des monarchischen Herrschers in den positivistischen Staatslehren	149
a) Die Nichtverantwortlichkeit des monarchischen Herrschers in den frühpositivistischen Staatslehren	151
b) Die Fortentwicklung der Lehre von der Nichtverantwortlichkeit des Herrschers durch die positivistischen Staatslehren der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts.	157
aa) Die Nichtverantwortlichkeit des monarchischen Herrschers in der Staatsrechtslehre Carl Friedrich von Gerbers	159
bb) Die Nichtverantwortlichkeit des monarchischen Herrschers in der Staatsrechtslehre Paul Labands.	163
cc) Die Nichtverantwortlichkeit des monarchischen Herrschers in der Staatsrechtslehre Georg Jellineks.	165
II. Die Ministerverantwortlichkeit	167
1. Die verfassungsrechtlichen Bestimmungen über die Ministeranklage	169
a) Die verfassungsrechtliche Entwicklung der Ministeranklage in England	170
b) Die verfassungsrechtliche Entwicklung der Ministeranklage in Frankreich.	172

c) Die verfassungsrechtliche Entwicklung der Ministeranklage im konstitutionellen Deutschland	179
2. Die dogmatischen Begründungsansätze für die Ministerverant- wortlichkeit	183
III. Die Verantwortlichkeit der Abgeordneten	188
1. Die staatsrechtliche Stellung der Abgeordneten – Der Abgeordnete als Repräsentant der ›Untertanen‹	189
a) Die angelsächsische Repräsentationsdebatte	189
b) Die französische Repräsentationsdebatte	192
c) Die Repräsentationsfunktion der Abgeordneten im konstitutionellen Deutschland	196
2. Abgeordnetenverantwortlichkeit im Zeichen der ›Untertanen- repräsentation‹	199
a) Die rechtliche Verantwortlichkeit der Abgeordneten	200
aa) Verfassungsrechtliche Einschränkungen der rechtlichen Verantwortlichkeit der Abgeordneten	200
bb) Die theoretische Fundierung der Einschränkungen der rechtlichen Verantwortlichkeit der Abgeordneten	201
(I.) Die ideengeschichtlichen Wurzeln von Indemnität und Immunität	202
(II.) Die Einschränkungen der rechtlichen Verantwortlich- keit der Abgeordneten in der konstitutionellen Staatsrechtslehre	203
b) Die politische Verantwortlichkeit der Abgeordneten	208
D. Zusammenfassung	209
<i>5. Kapitel: Verantwortlichkeit politischer Akteure im demokratischen Staat</i>	211
A. Die Verantwortlichkeit politischer Akteure auf der Grundlage des englischen ›trust-Modells‹ politischer Herrschaft.	212
I. Die politischen Ausgangsbedingungen in England	212
II. Die Ursprünge des <i>trust</i> -Gedankens	213
III. Der <i>trust</i> -Gedanke bei <i>Thomas Hobbes</i>	217
IV. Der Ausbau des › <i>political trust</i> ‹-Gedankens in der politischen Theorie <i>John Lockes</i>	218
B. Der Gedanke der Verantwortlichkeit politischer Akteure in der Nord- amerikanischen Bundesverfassung und im französischen Verfassungs- recht der Revolutionszeit.	223
I. Die Perpetuierung des Zusammenhangs zwischen <i>trust</i> und Verantwortlichkeit in der Nordamerikanischen Bundesverfassung und in den <i>Federalist Papers</i>	223

II. Der Gedanke der Verantwortlichkeit politischer Akteure im französischen Verfassungsrecht der Revolutionszeit	227
1. Die Verantwortlichkeit politischer Akteure in der Verfassung vom 3. September 1791	228
2. Die Verantwortlichkeit politischer Akteure im Entwurf der Verfassung der Französischen Republik vom 24. Juni 1793 als Spiegelbild von Rousseaus Verantwortlichkeitskonstruktion . . .	229
3. Die Verantwortlichkeit politischer Akteure in der Direktorialverfassung vom 22. August 1795.	232
4. Die Verantwortlichkeit politischer Akteure in der Konsultatsverfassung vom 13. Dezember 1799.	233
III. Zusammenfassung	234
C. Der Gedanke der Verantwortlichkeit politischer Akteure in der deutschen Revolution von 1848/49	234
I. Die Verantwortlichkeit politischer Akteure in der Frankfurter Reichsverfassung.	235
II. Die Entwürfe für eine Verantwortlichkeit politischer Akteure in der Frankfurter Paulskirche	238
1. Die Position der konservativen Fraktion: Verantwortlichkeit im Rahmen des ›monarchischen Prinzips‹	239
2. Die Position der demokratischen Linken: Die Prerogative des Parlaments	241
3. Die Position der Mitte: Kompromissformeln zur Verantwortlichkeit	243
III. Zusammenfassung	249
D. Verantwortlichkeit politischer Akteure in der Weimarer Republik . . .	251
I. Die Ausgestaltung der Verantwortlichkeit politischer Akteure durch die Weimarer Reichsverfassung.	252
1. Die Ausgestaltung der rechtlichen Verantwortlichkeit politischer Akteure durch die Weimarer Reichsverfassung. . . .	252
a) Die rechtliche Verantwortlichkeit des Reichspräsidenten . . .	253
b) Die rechtliche Verantwortlichkeit der Mitglieder der Reichsregierung	255
c) Die rechtliche Verantwortlichkeit der Reichstagsabgeordneten	257
d) Die rechtliche Verantwortlichkeit der Mitglieder des Reichsrats.	260
2. Die politische Verantwortlichkeit der politischen Akteure unter der Weimarer Reichsverfassung	262
3. Zusammenfassung	268

II. Die Verantwortlichkeit politischer Akteure in der staats- theoretischen Diskussion der Weimarer Zeit	271
1. Verantwortlichkeit politischer Akteure in der Lehre Hans Kelsens	272
2. Der Gegensatz zwischen Verantwortlichkeit und politischer Einheit in der Lehre Carl Schmitts	275
3. Die Zurückdrängung des Verantwortlichkeitsgedankens in der Integrationslehre Rudolf Smends	279
4. Hermann Heller: Verantwortlichkeit als Ausdruck »politischer Führung«	283
5. Gerhard Leibholz: Verantwortungsfreiheit als technische Sicherung von Repräsentation	286
6. Zusammenfassung	291

Zweiter Teil

Die Verantwortlichkeit politischer Akteure
im geltenden Recht
293

<i>1. Kapitel: Organisationsrechtliche Grundlagen.</i>	295
A. Grundsätzliches zur Stellung der politischen Akteure in der grund- gesetzlichen Ordnung	295
B. Das Amts- und Mandatsverhältnis als Brücke zwischen öffentlicher Funktion und persönlicher Rechtsstellung.	297
<i>2. Kapitel: Die politische Verantwortlichkeit der politischen Akteure unter dem Grundgesetz</i>	301
A. Die politische Verantwortlichkeit des Bundespräsidenten	302
I. Die verfassungsrechtliche Stellung des Bundespräsidenten – Der Bundespräsident als politischer Akteur?	302
1. Die völkerrechtliche Vertretung des Bundes	304
2. Die Ernennung und Entlassung von Amtsträgern des Bundes. . .	308
3. Die Ausfertigung und Verkündung von Bundesgesetzen.	311
4. Die Rolle des Bundespräsidenten bei der Kreation von Staats- organen.	313
a) Der Vorschlag zur Wahl des Bundeskanzlers (Art. 63 Abs. 1 GG)	314
b) Die Entscheidung zwischen der Ernennung eines Minder- heitskanzlers und der Auflösung des Bundestags gemäß Art. 63 Abs. 4 Satz 3 GG	316

c) Die Auflösung des Bundestags nach einer abgelehnten Vertrauensfrage (Art. 68 Abs. 1 Satz 1 GG)	318
5. Zusammenfassung	321
II. Der Bundespräsident als politisch <i>verantwortlicher</i> Akteur?	321
B. Die politische Verantwortlichkeit der Regierungsmitglieder	322
I. Der rechtliche Begründungstatbestand der politischen Verantwortlichkeit der Regierungsmitglieder	323
1. Kompetenzen und politische Verantwortlichkeit des Bundeskanzlers	323
a) Die Verantwortlichkeit für Richtlinienentscheidungen	323
b) Die Verantwortlichkeit für Personal- und Organisationsentscheidungen.	325
c) Die Verantwortlichkeit für die Geschäftsleitung der Regierung.	327
2. Ressortkompetenz und Ressortverantwortlichkeit der Bundesminister	328
3. Kompetenzen und Verantwortlichkeit des Bundeskanzlers und der Bundesminister als Mitglieder der Bundesregierung als Kollegialorgan.	330
4. Die kompetenz- und verantwortlichkeitsbegründende Wirkung der Gegenzeichnung.	331
a) Der Gegenstand der gegengezeichneten Maßnahmen	332
b) Die Rechtsfolge der ›Übernahme der Verantwortung‹.	333
5. Kompetenzen und politische Verantwortlichkeit der Mitglieder der Landesregierungen	334
II. Die Geltendmachung der politischen Verantwortlichkeit der Regierungsmitglieder	335
1. Die über die politische Verantwortlichkeit der Regierungsmitglieder entscheidende Instanz	336
a) Die Parlamente als Foren der politischen Verantwortlichkeit.	336
b) Politische Verantwortlichkeit der Regierungsmitglieder vor anderen Instanzen?	338
2. Die Instrumente des Parlaments zur Informationsgewinnung.	340
a) Das Zitierrecht	341
aa) Voraussetzungen	341
bb) Rechtsfolgen.	342
cc) Die Anwendung des Zitierrechts in der Staatspraxis	343
b) Das Interpellationsrecht	344
aa) Die verfassungsrechtliche Grundlage des Interpellationsrechts	344
bb) Voraussetzungen, Rechtsfolgen und Staatspraxis	345

(I.) Große Anfragen	346
(II.) Kleine Anfragen	347
(III.) Fragen einzelner Abgeordneter, Fragestunde	348
(IV.) Regierungsbefragung	349
c) Die Einsetzung von Untersuchungsausschüssen zur Aufklärung des Verhaltens von Mitgliedern der Bundesregierung.	350
aa) Voraussetzungen der Einsetzung einer ›Misstands- enquête‹	351
(I.) Verfahrensrechtliche Voraussetzungen.	351
(II.) Umfang und Grenzen des Untersuchungsthemas	352
(1.) Der ›Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung‹ als Grenze des Untersuchungsrechts	353
(2.) Das ›öffentliche Interesse‹ als Grenze des zulässigen Untersuchungsthemas	354
bb) Die Durchführung des Untersuchungsverfahrens gegen Regierungsmitglieder.	356
(I.) Grundsätzliches	357
(II.) Verfahrensbeteiligung von Regierungsmitgliedern	359
(1.) Zutrittsbefugnisse von Regierungsmitgliedern	359
(2.) Mitwirkungsmöglichkeiten und -pflichten der Regierungsmitglieder im Untersuchungsverfahren	361
(a) Die Stellung des Regierungsmitglieds als Zeuge der Untersuchung	362
(aa) Das Auskunftsverweigerungsrecht des ›betroffenen‹ Regierungsmitglieds im Zeugenstand	363
(bb) Das Zeugnisverweigerungsrecht des ›betroffenen‹ Regierungsmitglieds im Zeugenstand	365
(cc) Die Aussagegenehmigung als Mittel zur Zurückhaltung von Informationen	366
(b) Die Pflicht zur Aktenvorlage.	367
cc) Das Ergebnis des Untersuchungsverfahrens	368
dd) Untersuchungsausschüsse als Mittel zur Geltend- machung der politischen Verantwortlichkeit der Mitglieder der Bundesregierung in der Staatspraxis.	370
d) Überblick über das Verfahren zur Untersuchung des Verhaltens von Regierungsmitgliedern in den Ländern	371
3. Die parlamentarischen Instrumente zur Realisierung der Einstandspflicht der Regierungsmitglieder – Sanktions- instrumente	373
a) Der zwangsweise Verlust des Regierungsamtes auf Initiative des Parlaments (Misstrauensvotum).	373
aa) Das Verfahren des konstruktiven Misstrauensvotums nach Art. 67 GG.	374
bb) Der Einsatz des konstruktiven Misstrauensvotums als Instrument zur Geltendmachung der politischen	

Verantwortlichkeit der Mitglieder der Bundesregierung in der Staatspraxis.	375
cc) Überblick über das Misstrauensvotum in den Ländern.	377
b) Förmliche Misstrauensbekundungen der Parlamente	378
aa) Förmliche Misstrauensbekundungen des Bundestags außerhalb von Art. 67 GG	378
(I.) Misstrauensbekundungen durch schlichten Parlaments- beschluss	379
(II.) Die Streichung des Gehalts eines Regierungsmitglieds als Sanktionsmöglichkeit?	382
bb) Förmliche Misstrauensbekundungen durch die Landes- parlamente.	383
c) Die jenseits förmlicher Entscheidung liegende Einflussnahme des Parlaments auf den Verlust von Regierungsmitgliedern	383
aa) Die Einflussnahme auf die Entlassung von Regierungs- mitgliedern	384
bb) Die Einflussnahme auf den Rücktritt von Regierungs- mitgliedern	386
C. Die politische Verantwortlichkeit der Abgeordneten.	390
I. Die rechtlichen Grundlagen der politischen Verantwortlichkeit der Abgeordneten	391
II. Die Geltendmachung der politischen Verantwortlichkeit der Abgeordneten	399
1. Instrumente zur Informationsgewinnung	399
a) Auskunftsverlangen	400
b) Die Kollegialenquôte	400
aa) Die Voraussetzungen der Einsetzung einer Kollegial- enquôte.	401
bb) Die Durchführung einer Kollegialenquôte.	402
cc) Die Einsetzung der Kollegialenquôte als Mittel zur Geltendmachung politischer Verantwortlichkeit in der Staatspraxis	403
2. Instrumente zur Aktualisierung einer Einstandspflicht – Sanktionsinstrumente	404
a) Sanktionen unter Fortbestand des Mandats.	404
b) Der Mandatsverlust	406
D. Die politische Verantwortlichkeit der Bundesratsmitglieder.	408
I. Die rechtlichen Grundlagen der politischen Verantwortlichkeit der Bundesratsmitglieder	408
II. Die Geltendmachung der politischen Verantwortlichkeit der Bundesratsmitglieder	410

<i>3. Kapitel: Die strafrechtliche Verantwortlichkeit politischer Akteure</i>	412
A. Materiellrechtliche Besonderheiten im Begründungstatbestand der strafrechtlichen Verantwortlichkeit politischer Akteure	413
I. Die Anwendbarkeit der Sonderdelikte auf die politischen Akteure	413
1. Politische Akteure als Amtsträger im strafrechtlichen Sinne? . .	413
2. Die Abgeordnetenbestechlichkeit	418
II. Insbesondere: Die »Haushaltsuntreue« von Regierungsmitgliedern	420
1. Vermögensbetreuungspflicht	420
2. Vermögensnachteil	422
III. Der Umfang der strafrechtlichen Verantwortlichkeit – Die Zurechenbarkeit der Tat	424
IV. Besonderheiten der Verfolgbarkeit der von politischen Akteuren begangenen Straftaten	424
1. Die Indemnität als Modifikation der strafrechtlichen Verantwortlichkeit politischer Akteure	425
a) Der persönliche Anwendungsbereich der Indemnitätsregelungen	425
b) Der inhaltliche Anwendungsbereich der Indemnität – Tatbestand	427
c) Die Auswirkungen der Indemnität auf die strafrechtliche Verantwortlichkeit politischer Akteure – Rechtsfolgen	427
2. Die Immunität als Modifikation der strafrechtlichen Verantwortlichkeit politischer Akteure	428
a) Der persönliche Anwendungsbereich der Immunitätsregelungen	428
b) Der inhaltliche Anwendungsbereich der Immunitätsregelungen – Tatbestand.	430
c) Die Auswirkungen der Immunität auf die strafrechtliche Verantwortlichkeit politischer Akteure – Rechtsfolgen und Staatspraxis.	430
B. Die Geltendmachung der strafrechtlichen Verantwortlichkeit politischer Akteure	431
I. Besonderheiten bei der strafgerichtlichen Verurteilung eines politischen Akteurs	432
II. Strafverfahren gegen Regierungsmitglieder in der Staatspraxis. . .	434
1. Die Durchführung von Ermittlungsverfahren gegen Regierungsmitglieder durch die Staatsanwaltschaften	436
2. Verurteilungen von Regierungsmitgliedern	437

3. Andere Formen der Beendigung von Strafverfahren gegen Regierungsmitglieder.	440
C. Die verfassungsrechtlichen Anklageverfahren gegen politische Akteure	443
I. Die Präsidentenanklage	444
1. Die objektiven Voraussetzungen der Präsidentenanklage.	444
2. Die subjektiven Voraussetzungen der Präsidentenanklage	446
3. Die Rechtsfolgen der Präsidentenanklage	447
4. Die Präsidentenanklage in der Staatspraxis	447
II. Verfassungsrechtliche Anklagen gegen Regierungsmitglieder	448
1. Die objektiven Voraussetzungen der Anklageverfahren gegen Regierungsmitglieder.	449
2. Die subjektiven Voraussetzungen der Anklageverfahren gegen Regierungsmitglieder.	449
3. Die Rechtsfolgen der Anklageverfahren gegen Regierungs- mitglieder	450
4. Die Anklageverfahren gegen Regierungsmitglieder in der Staatspraxis	450
III. Anklageverfahren und anklageähnliche Verfahren gegen Abgeordnete	451
1. Die Abgeordnetenanklage	451
a) Die objektiven Voraussetzungen einer Abgeordnetenanklage	451
b) Die subjektiven Voraussetzungen einer Abgeordnetenanklage	453
c) Die Rechtsfolgen einer Abgeordnetenanklage	453
d) Die Abgeordnetenanklage in der Staatspraxis	453
2. Das Ausschlussverfahren in Bremen und Hamburg.	454
 4. Kapitel: Die Haftung politischer Akteure	 456
A. Haftungsrechtliche Grundlagen	457
B. Die Anspruchsgrundlagen der persönlichen Haftung politischer Akteure im geltenden Recht	459
I. Die persönliche Haftung politischer Akteure gegenüber Dritten (Außenhaftung)	459
1. Die Haftung aus einer Sonderverbindung	460
2. Die deliktsrechtliche Eigenhaftung	461
a) Die persönliche Haftung politischer Akteure nach § 839 BGB	461
aa) Die Sperrwirkung der Amtshaftung gegenüber der Eigenhaftung politischer Akteure.	462
(I.) Handeln ›in Ausübung eines öffentlichen Amtes‹	462
(II.) Verletzung einer Amtspflicht	465

(III.)	Drittbezogenheit der Amtspflicht	465
(1.)	Grundsätzliches	466
(2.)	Die Amtshaftung für die Normsetzung politischer Akteure	467
(3.)	Die Amtshaftung für Schäden ›anderer‹ Hoheitsträger	469
(4.)	Die weiteren Voraussetzungen des Amtshaftungs- anspruchs und seine Rechtsfolge	472
bb)	Die Voraussetzungen der Eigenhaftung nach § 839 BGB	474
(I.)	Der Beamtenbegriff des § 839 BGB	474
(II.)	Die sonstigen Anspruchsvoraussetzungen des § 839 BGB und seine Rechtsfolge	481
b)	Die Eigenhaftung politischer Akteure im Außenverhältnis nach den allgemeinen deliktsrechtlichen Vorschriften.	481
II.	Die persönliche Haftung politischer Akteure gegenüber dem ›eigenen‹ Hoheitsträger (Innenhaftung).	482
1.	Die Innenhaftung politischer Akteure aus dem Amts- bzw. Mandatsverhältnis	483
a)	Die Innenhaftung politischer Akteure aufgrund der ihren spezifischen Rechtsstatus begründenden Vorschriften	483
b)	Die Innenhaftung politischer Akteure nach den beamten- rechtlichen Haftungsvorschriften	484
c)	Die Innenhaftung politischer Akteure in analoger Anwendung der beamtenrechtlichen Haftungsvorschriften	487
d)	Die statusrechtliche Haftung politischer Akteure als allgemeiner Rechtsgrundsatz	488
2.	Die haftungsrechtliche Verantwortlichkeit nach den allgemeinen bereicherungs- und deliktsrechtlichen Vorschriften	488
C.	Die Geltendmachung der haftungsrechtlichen Verantwortlichkeit politischer Akteure	490

Dritter Teil

Verantwortlichkeit politischer Akteure als Gebot des Rechts

493

<i>1. Kapitel: Die Verantwortlichkeit politischer Akteure als Gebot der grundgesetzlichen Ordnung</i>	494
A. Die Rechtsgrundlagen des Verfassungsgebots der Verantwortlichkeit politischer Akteure	494
I. Die Objektivierung von Verantwortlichkeit – Verantwortlichkeit politischer Akteure als eigenständiges Staatsprinzip.	495

II. Verantwortlichkeit politischer Akteure als Gebot des Rechtsstaatsprinzips.	500
1. Die Rechtsgebundenheit der Staatsorgane	500
2. Der Grundsatz der Gewaltenteilung	503
a) Karl Loewenstein: Verantwortlichkeit politischer Akteure als Kontrolltechnik	503
b) Kurt Eichenberger und Richard Bäumlin: Verantwortlichkeit als Organisationstechnik	505
c) Würdigung und Kritik	508
III. Verantwortlichkeit politischer Akteure als Gebot des Demokratieprinzips	510
1. Wilhelm Hennis und Arnold Kötting: Der Amtsscharakter staatlicher Herrschaft.	511
2. Konrad Hesse: Verantwortlichkeit als Ausdruck der Anvertrautheit von Herrschaft	512
3. Ulrich Scheuner: Verantwortlichkeit als innere Relation zwischen auftraggebender Gesamtheit und politischen Akteuren.	513
4. Würdigung und Kritik	515
B. Gegenläufige verfassungsrechtliche Wertungen	519
I. Gegenläufig wirkende verfassungsrechtliche Wertungen im Bereich der Amtsträger	519
1. Grundrechte.	519
2. Das Prinzip der Gewaltenteilung	522
3. Das staatliche Geheimhaltungsinteresse	522
4. Immunität des Bundespräsidenten	523
II. Gegenläufig wirkende verfassungsrechtliche Wertungen im Bereich der Mandatsträger	523
1. Das freie Mandat	524
2. Das Behinderungsverbot.	525
3. Grundrechte.	525
4. Der Grundsatz der Gewaltenteilung	527
5. Das staatliche Geheimhaltungsinteresse	527
6. Indemnität und Immunität.	528
C. Die Präzisierung des verfassungsrechtlichen Gebots der Verantwortlichkeit politischer Akteure	528
I. Die Verantwortlichkeit der Amtsträger	530
1. Verantwortlichkeit und Grundrechte.	530
2. Verantwortlichkeit und Gewaltenteilung.	533
3. Verantwortlichkeit und staatliches Geheimhaltungsinteresse	535
4. Verantwortlichkeit und Immunität des Bundespräsidenten	536

II. Die Verantwortlichkeit der Mandatsträger	536
1. Verantwortlichkeit und freies Mandat	536
2. Verantwortlichkeit und Behinderungsverbot	538
3. Verantwortlichkeit und Grundrechte.	538
4. Verantwortlichkeit und Gewaltenteilung.	539
5. Verantwortlichkeit und staatliches Geheimhaltungsinteresse . .	539
6. Verantwortlichkeit und Indemnität sowie Immunität	539
<i>2. Kapitel: Die Verantwortlichkeit politischer Akteure als Gebot des Gemeinschaftsrechts</i>	<i>541</i>
A. Verantwortlichkeit der Gemeinschaftsakteure	541
I. Normative Maßstabsvorgaben für die politische Verantwortlichkeit.	543
II. Die Geltendmachung der politischen Verantwortlichkeit	546
1. Die Geltendmachung der politischen Verantwortlichkeit der Kommissionsmitglieder	546
2. Die Geltendmachung der politischen Verantwortlichkeit der Mitglieder des Rates	549
3. Die Geltendmachung der politischen Verantwortlichkeit der Abgeordneten des Europäischen Parlaments.	549
B. Gemeinschaftsrechtliche Vorgaben für die Verantwortlichkeit politischer Akteure in den Mitgliedstaaten	550
C. Zusammenfassung	550
<i>3. Kapitel: Die Verantwortlichkeit politischer Akteure als Gebot der Regelwerke Internationaler Organisationen.</i>	<i>552</i>
A. Die Verantwortlichkeit politischer Akteure in Regelwerken der Vereinten Nationen.	553
I. Die Verantwortlichkeit politischer Akteure nach dem Internationalen Verhaltenskodex für Amtsträger	553
II. Die Verantwortlichkeit politischer Akteure nach dem Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption	554
III. Die Verantwortlichkeit politischer Akteure als Bestandteil des ›Anti-Corruption-Toolkit‹	556
B. Die Verantwortlichkeit politischer Akteure in Regelwerken des Europarats	556
I. Die ›Zwanzig Leitprinzipien zur Korruptionsbekämpfung‹	556

II. Die strafrechtliche Verantwortlichkeit politischer Akteure als Gegenstand des Strafrechtsübereinkommens über Korruption. . .	557
III. Die Verantwortlichkeit politischer Akteure als Gegenstand des Zivilrechtsübereinkommens über Korruption	557
IV. Die Empfehlung zu Verhaltenskodizes für den öffentlichen Dienst als maßstabsbildendes Instrument für die Verantwortlichkeit politischer Akteure?	558
V. Die Empfehlungen der GRECO als maßstabsbildendes Instrument für die Verantwortlichkeit politischer Akteure.	558
C. Zusammenfassung	559

Vierter Teil

Anwendungskonsequenzen und rechtspolitischer Reformbedarf 561

<i>1. Kapitel: Die Anwendung der geltenden Verantwortlichkeitsregelungen</i>	562
A. Verantwortlichkeitsspezifische Auslegungsfragen des geltenden Rechts	562
I. Auslegungsfragen im Bereich der politischen Verantwortlichkeit	563
1. Auslegungsfragen im Zusammenhang mit der politischen Verantwortlichkeit der Regierungsmitglieder	563
a) Die Regierungsmitglieder als Zurechnungssubjekte der politischen Verantwortlichkeit	564
aa) Persönliche Voraussetzungen politischer Verantwortlichkeit	564
bb) Die Unterbrechung des verantwortlichkeitsspezifischen Zurechnungszusammenhangs.	568
cc) Konstellationen mehrfacher politischer Verantwortlichkeit	570
b) Auslegungsfragen im Zusammenhang mit den parlamentarischen Instrumenten zur Fremdinformation . . .	573
aa) Gegenständliche Begrenzungen der Fragerechte	573
bb) Die Grenzen der Rechenschaftspflicht	574
c) Auslegungsfragen im Zusammenhang mit der Selbstinformation durch Untersuchungsausschüsse	575
aa) Die Grenzen für die Einsetzung parlamentarischer Untersuchungsausschüsse	575
(I.) Der ›Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung‹ als Grenze des Untersuchungsrechts.	575

(II.) Das ›öffentliche Interesse‹ als Grenze der Einsetzung eines Untersuchungsausschusses	577
bb) Auslegungsfragen im Zusammenhang mit der Durchführung des Untersuchungsverfahrens	578
(I.) Die Zutrittsbefugnis der Regierungsmitglieder	579
(II.) Regierungsmitglieder als ›Betroffene‹ des Untersuchungsverfahrens	580
(III.) Staatliche Geheimhaltungsinteressen	581
d) Auslegungsfragen im Zusammenhang mit der Einstands- pflicht der Regierungsmitglieder	582
2. Auslegungsfragen im Zusammenhang mit der politischen Verantwortlichkeit der Abgeordneten	583
II. Auslegungsfragen im Bereich der strafrechtlichen Verantwort- lichkeit	584
1. Die Arbeitsteilung in der Staatsorganisation als Problem der strafrechtlichen Verantwortlichkeit politischer Akteure	586
2. Die strafrechtliche Zurechnung der Entscheidungen von Kollegialorganen	589
3. Der Anwendungsbereich der verfassungsrechtlichen Anklageverfahren	592
III. Auslegungsfragen im Bereich der haftungsrechtlichen Verantwortlichkeit.	594
1. Die Innenhaftung politischer Akteure in analoger Anwendung der beamtenrechtlichen Haftungsvorschriften	595
a) Ähnlichkeit der Sachverhalte	595
b) Planwidrige Regelungslücke	597
aa) Die Rechtsverhältnisse der Beamten und der politischen Akteure zum Staat	597
(I.) Das Verhältnis des Beamtenstatusrechts zum Statusrecht der Regierungsmitglieder	597
(II.) Das Verhältnis des Beamtenstatusrechts zum Statusrecht des Bundespräsidenten	599
(III.) Das Verhältnis des Beamtenstatusrechts zum Statusrecht der Bundesratsmitglieder	600
bb) Das Vorliegen objektiver Gründe für die Nichtanwend- barkeit der beamtenrechtlichen Innenhaftungsvor- schriften auf politische Akteure.	600
(I.) Die Unterscheidung nach der Stabilität der Amts- verhältnisse	601
(II.) Die Unterscheidung nach der Begründung der Amts- verhältnisse.	602
(III.) Die Unterscheidung nach der Funktion der Amts- verhältnisse.	604
c) Zwischenergebnis	606

2. Die Innenhaftung politischer Akteure als allgemeiner Rechtsgrundsatz	607
3. Politische Akteure als Zurechnungssubjekte der haftungsrechtlichen Verantwortlichkeit	607
B. Die Umsetzung des verfassungsrechtlichen Verantwortlichkeitsgebots in der Staatspraxis	609
I. Der Normenvollzug im Bereich der politischen Verantwortlichkeit.	610
1. Der Normenvollzug im Bereich der politischen Verantwortlichkeit der Regierungsmitglieder	610
a) Der Normenvollzug im Bereich der Instrumente zur Fremdinformation.	610
aa) Die Qualität der Information als Umsetzungsproblem.	611
bb) Die Vermeidung einer persönlichen Konfrontation als Umsetzungsproblem	615
b) Der Normenvollzug im Bereich der Selbstinformation	616
c) Der Normenvollzug im Bereich der Einstandspflicht	617
2. Der Normenvollzug im Bereich der politischen Verantwortlichkeit der Abgeordneten	618
II. Der Normenvollzug im Bereich der strafrechtlichen Verantwortlichkeit	618
1. Die strafrechtliche Erfassung der Fehlleitung öffentlicher Mittel	619
2. Der Tatbestand der Abgeordnetenbestechlichkeit als »nur« symbolisches Recht.	619
3. Verfahrensstrukturelle Vollzugsprobleme	621
a) Strukturell begründete Vollzugsprobleme im staatsanwaltschaftlichen Ermittlungsverfahren.	621
b) Strukturell begründete Vollzugsprobleme im strafgerichtlichen Verfahren	624
4. Der Normenvollzug im Bereich der besonderen verfassungsrechtlichen Anklageverfahren	626
III. Der Normenvollzug im Bereich der haftungsrechtlichen Verantwortlichkeit.	629
2. Kapitel: Rechtspolitischer Ausblick	630
A. Die politische Verantwortlichkeit politischer Akteure <i>de lege ferenda</i>	630
I. Der Maßstab der politischen Verantwortlichkeit <i>de lege ferenda</i>	631
1. Forderungen der Nichtregierungsorganisationen nach rechtlicher Maßstabsbestimmung.	635
2. Das Modell des Corporate Governance Kodex'	635

3. Verhaltenskodizes als Maßstab der politischen Verantwortlichkeit politischer Akteure	638
a) Ein ›Verhaltenskodex‹ als Maßstab der politischen Verantwortlichkeit der Amtsträger	638
b) Ein ›Verhaltenskodex‹ als Maßstab der politischen Verantwortlichkeit der Mandatsträger	640
aa) Verhaltenspflichten und freies Mandat	641
bb) Ein Nebentätigkeitsverbot für Abgeordnete?	641
cc) Die Einführung punktuell wirkender Mitwirkungsverbote?	644
dd) Die Offenlegung von Einkünften – Der ›gläserne Abgeordnete‹ als Idealbild eines verantwortlichen Abgeordneten?	646
ee) Die Anrechnung privater Einkünfte?.	647
II. Die Geltendmachung politischer Verantwortlichkeit <i>de lege ferenda</i>	648
1. Die Einführung von Verfahren zur Geltendmachung der politischen Verantwortlichkeit des Bundespräsidenten	648
2. Die Instrumentalisierung politischer Verantwortlichkeit im politischen Meinungskampf	650
3. Der Schutz des politisch Verantwortlichen.	652
B. Die strafrechtliche Verantwortlichkeit politischer Akteure <i>de lege ferenda</i>	654
I. Der Maßstab der strafrechtlichen Verantwortlichkeit politischer Akteure <i>de lege ferenda</i>	654
1. Die Haushaltsuntreue von Regierungsmitgliedern <i>de lege ferenda</i>	654
a) Die Ausgangsbedingungen für die Schaffung eines Tatbestands der Haushaltsuntreue.	655
b) Die Merkmale eines Tatbestands der Fehlleitung öffentlicher Mittel	656
2. Die Abgeordnetenbestechlichkeit <i>de lege ferenda</i>	659
3. Verbesserungsvorschläge im Bereich der verfassungsrechtlichen Anklageverfahren.	660
II. Die Geltendmachung der strafrechtlichen Verantwortlichkeit politischer Akteure <i>de lege ferenda</i>	663
1. Die Organisation der Behörden im Bereich der Korruptionsbekämpfung	663
2. Die Reform der Ermittlungsbehörden	665
C. Die haftungsrechtliche Verantwortlichkeit politischer Akteure <i>de lege ferenda</i>	667

Schlussbetrachtung	671
Literaturverzeichnis	673
Verzeichnis der Quellen, Entscheidungssammlungen, Gesetzblätter und Parlamentaria	719
Sach- und Personenverzeichnis	723

Abkürzungsverzeichnis

Allgemeine Wortabkürzungen, Abkürzungen juristischer Fachausdrücke, Kommentare, Zeitschriften und Entscheidungssammlungen

a.	am
a. A.	anderer Ansicht
a.a.O.	am angegebenen Ort
Abg.	Abgeordnete(r)
AbgG	Abgeordnetengesetz
AbgH	Abgeordnetenhaus
Abl.	Amtsblatt
ABL.EG	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften
Abs.	Absatz
Abschn.	Abschnitt
Abt.	Abt(h)eilung
a. E.	am Ende
A. F.	Alte Folge
AK	Alternativkommentar zum Grundgesetz (hrsg. von R. <i>Wassermann</i>)
amtl., Amtl.	amtlich, Amtlicher
Anl.	Anlage(n)
Anm.	Anmerkung
Anz.	Anzeiger
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
art.	articulus
Art.	Artikel
Bay	Bayern, Bayerisch(e)
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
BayVerfGH	Bayerischer Verfassungsgerichtshof
BayVerfGHE	Sammlung von Entscheidungen des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs mit Entscheidungen des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs, des Bayerischen Dienstgerichtshofs für Richter und des Bayerischen Gerichtshofs für Kompetenzkonflikte
Bbg	Brandenburg, Brandenburgisch(e)
Bd.	Band
Bde.	Bände
Bearb.	Bearbeiter
begr.	begründet
Beil.	Beilage
Bek.	Bekanntmachung