

Beiträge zum Parlamentsrecht

---

Band 1

# Die parlamentarische Verhandlung

Von

Norbert Achterberg



Duncker & Humblot · Berlin

**NORBERT ACHTERBERG**

**Die parlamentarische Verhandlung**

# **Beiträge zum Parlamentsrecht**

**Herausgegeben von Norbert Achterberg**

**Band 1**

# Die parlamentarische Verhandlung

Von

Norbert Achterberg



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

**Alle Rechte vorbehalten**  
**© 1979 Duncker & Humblot, Berlin 41**  
**Gedruckt 1979 bei Buchdruckerei Bruno Luck, Berlin 65**  
**Printed in Germany**  
**ISBN 3 428 04453 3**

## Geleitwort

Die seit einiger Zeit bemerkbare Aufarbeitung des Rückstands an parlamentsrechtlicher Forschung rechtfertigt die Begründung einer Schriftenreihe, in der einschlägige Untersuchungen zusammengefaßt werden sollen. Sechzig Jahre nach Inkrafttreten der Verfassung eines demokratischen Deutschen Reiches, dreißig Jahre nach Erlaß des Grundgesetzes ist das zunehmende Interesse an dem Staatsorgan, durch welches das Volk repräsentiert wird, als erfreuliches Zeichen gesteigerten Demokratiebewußtseins zu werten. Daß dieses Feld nicht mehr vor allem der Politischen Wissenschaft überlassen bleibt, kann bei allem Respekt vor deren Erkenntnissen mit Genugtuung vermerkt werden.

Die neue Schriftenreihe mit einer Abhandlung über die parlamentarische Verhandlung zu eröffnen, erscheint deshalb naheliegend, weil es sich bei der sie betreffenden Normierung um den Kern des Parlamentsrechts handelt, wenn man Volksvertretung nicht nur als Institution, sondern vor allem als Aktion betrachtet. Selbst das Verfahren anderer Kollegialorgane — bis in den Universitätsbereich — orientiert sich nicht selten hilfswiese an den Regelungen über die parlamentarische Verhandlung. Die Einbeziehung des Rechts des Bundestags wie desjenigen der Landesparlamente in die nachfolgende Darstellung war unerläßlich, um ein umfassendes Bild des in seinen Grundzügen zwar auch insoweit übereinstimmenden, in Einzelheiten mitunter aber voneinander abweichenden Parlamentsrechts des Bundes und der Länder zu geben. Daß der Schwerpunkt vom Darstellungsumfang her trotz des erheblichen Anteils der Ausschüsse an der parlamentarischen Arbeit eher beim Plenum liegt, kann dabei nicht verwundern: Die Geschäftsordnungen pflegen das Verfahren in der Vollversammlung nun einmal ausführlicher zu regeln als dasjenige in den Ausschüssen, für das mitunter sogar ausdrücklich die Vorschriften über die Plenarverhandlungen in Bezug genommen werden, und die folgenden Untersuchungen geben — trotz der unübersehbaren Verschränkung von Sein und Sollen gerade im Parlamentsrecht — in erster Linie die Rechtslage der parlamentarischen Verhandlung wieder.

Für die Begründung der neuen Schriftenreihe gilt Herrn Ehrensensator Ministerialrat a. D. Professor Dr. Johannes Broermann mein besonderer Dank. Ich verbinde hiermit den Wunsch, daß die „Beiträge zum Parlamentsrecht“ der Vertiefung und Verbreitung der Parlamentswissenschaft zu dienen vermögen.

Münster, im März 1979

*Norbert Achterberg*



# Inhaltsverzeichnis

## *Erster Teil*

### **Verhandlungsgrundsätze**

I. Vorbemerkung .....	15
II. Öffentlichkeit .....	16
1. Theoretische Grundlagen (18). — 2. Geschichtliche Entwicklung (21). — 3. Öffentlichkeit und Nichtöffentlichkeit im geltenden Parlamentsrecht (22). — a) Öffentlichkeit (22). — b) Nichtöffentlichkeit (26).	
III. Unmittelbarkeit .....	31
1. Unmittelbarkeit im geltenden Parlamentsrecht (32). — 2. Mittelbarkeit im geltenden Parlamentsrecht (32). — a) Einfache Mittelbarkeit (32). — b) Doppelte Mittelbarkeit (33).	
IV. Mündlichkeit .....	34
1. Bedeutung der Mündlichkeit (34). — 2. Verwirklichung der Mündlichkeit (36). — 3. Mündlichkeit und Redezeitbegrenzung (37). — 4. Einschränkungen der Mündlichkeit (39).	
V. Mehrheitsprinzip .....	40
1. Bedeutung der Mehrheit (40). — 2. Theoretische Grundlagen (41). — 3. Geschichtliche Entwicklung (42). — 4. Systemfunktionalität der Ausgestaltungsformen (44). — 5. Mehrheitsarten (45).	
VI. Minderheitenschutz .....	49
1. Bedeutung und Begriff (49). — 2. Folgerungen aus dem Minderheitsprinzip (50). — 3. Insbesondere: Minderheitenschutz im Untersuchungsverfahren (52). — Minderheitsprinzip und verfassungsgestaltende Grundentscheidungen (53). — 5. Gerichtliche Durchsetzung von Minderheitenrechten (55). — 6. Geschäftsordnungsmäßige Absicherung der Minderheitenrechte (55).	

## *Zweiter Teil*

### **Das Verfahren in der Vollversammlung**

I. Allgemeines .....	57
1. Einberufung des Parlaments (57). — a) Erste Einberufung (57). — b) Spätere Einberufungen (58). — 2. Bedeutung der Tagesordnung (62). — 3. Festsetzung der Tagesordnung (64). — a) Aufstellung der Tagesordnung (65). — b) Feststellung der Tagesordnung (66). — 4. Ablauf der Tagesordnung (68). — a) Begriff (68). — b) Gestaltung (69). — 5. Schluß der Sitzung und verwandte Institute (73). — a) Schluß der Aussprache (73). — b) Schluß der Beratung (74). — c) Vertagung eines Beratungsgegenstands (75). — d) Vertagung der Sitzung (77). — e) Schluß der Sitzung (77).	

II. Redeordnung; Bemerkungen, Erklärungen; Anträge .....	77
1. Redeordnung (77). — a) Wortmeldung, Worterteilung (77). — b) Reihenfolge der Redner (81). — c) Redezeit (82). — 2. Bemerkungen, Erklärungen (84). — a) Bemerkungen zur Geschäftsordnung (84). — b) Persönliche Bemerkungen (86). — c) Persönliche Erklärungen (88). — d) Tatsächliche Erklärungen (89). — e) Erklärungen zur Abstimmung (90). — 3. Anträge (91). — a) Interne Anträge zur Sache (91). — b) Interne Anträge zur Geschäftsordnung (96). — c) Externe Anträge (96). — d) Dringliche Anträge (97).	
III. Abstimmungen .....	97
1. Bedeutung der Beschlußfähigkeit (97). — a) Rechtsgrundlagen (97). — b) Bezweifelung der Beschlußfähigkeit (100). — c) Reihenfolge der Beschlußunfähigkeit (101). — d) Unanwendbarkeit der Regelungen über die Beschlußunfähigkeit (101). — e) Reformvorschläge (101). — 2. Fassung und Reihenfolge der zur Abstimmung gestellten Fragen (102). — a) Fassung der Fragen (102). — b) Teilung der Frage (104). — c) Reihenfolge der Fragen (105). — 3. Abstimmungsarten (109). — a) Allgemeines (109). — b) Offene Abstimmung (109). — c) Geheime Abstimmung (111). — d) Namentliche Abstimmung (112). — e) Stimmzählung (114). — f) Pairing (115). — 4. Wiederholung der Abstimmung (116). — a) Berichtigung der Stimmabgabe (116). — b) Abstimmungswiederholung (119).	
IV. Ordnungsmaßnahmen .....	120
1. Rechtsgrundlagen (120). — 2. Ordnungsmaßnahmen gegenüber Abgeordneten (122). — a) Sachruf (122). — b) Ordnungsruf (123). — c) Wortentziehung (127). — d) Ausschuß von der Sitzung (129). — 3. Ordnungsmaßnahmen gegenüber anderen Sitzungsteilnehmern und Zuhörern (131). — 4. Ordnungsmaßnahmen gegenüber allen anwesenden Personen (132). — 5. Rechtsbehelfe gegen Ordnungsmaßnahmen (133). — a) Ordnungsmaßnahmen mit Rechtsbehelfsmöglichkeit (133). — b) Ordnungsmaßnahmen ohne Rechtsbehelfsmöglichkeit (135). — c) Rechtsbehelfe gegen Hausrechtswahrnehmung (135).	
V. Niederschrift und Beurkundung .....	136
1. Der stenographische Bericht (136). — a) Anfertigung und Inhalt der Niederschrift (136). — b) Berichtigung der Niederschrift (138). — 2. Das amtliche Protokoll (139). — 3. Benutzung des Sitzungsberichts und des Protokolls (141). — a) Sitzungsbericht (141). — b) Protokoll (143).	

### *Dritter Teil*

#### **Das Verfahren in den Ausschüssen**

I. Das Verfahren in den ständigen Ausschüssen .....	144
1. Die Aufgaben der Ausschüsse (144). — a) Vorbereitung der Gesetzgebung (145). — b) Kontrolle (146). — c) Kreation (151). — 2. Die Befassung der Ausschüsse (152). — a) Vorbereitung und Entscheidung (152). — b) Beauftragung und Selbstbefassung (156). — 3. Die Ausgestaltung des Verfahrens (158). — a) Vorbereitung der Ausschusssitzung (159). — b) Teilnahme an der Ausschusssitzung (159). — c) Bestellung der Berichterstatter (160). — d) Beratung (160). — e) Abstimmung (161). — f) Niederschrift und Protokoll (162). — g) Herbeiführung und Auskunfterteilung (162). — h) Anhörung (163). — i) Zusammenarbeit von Ausschüssen (165). — 4. Der Abschluß des Verfahrens (165). — 5. Besondere Verfahrensregeln für ständige Ausschüsse (167). — a) Petitionsausschüsse (167). — b) Wahlprüfungsausschüsse (170). — c) Wahlmännernausschüsse (172).	

II. Das Verfahren in den Untersuchungsausschüssen ..... 174

1. Die Empfehlungen der Parlamentspräsidentenkonferenz (174). —

2. Die gegenwärtige Ausgestaltung des Verfahrens (175). — a) Einsetzung eines Untersuchungsausschusses (176). — b) Beschlußfähigkeit (176). — c) Vorbereitende Untersuchung (176). — d) Sitzungsöffentlichkeit (176). — e) Beweiserhebung (177). — f) Rechts- und Amtshilfe durch andere Organe (177). — g) Stellung des Betroffenen (178). — h) Berichterstattung an das Plenum (179). — 3. Die Reformvorschläge der Enquête-Kommission Verfassungsreform (179). — a) Prämissen (179). — b) Vorschläge im Mehrheitsvotum (180). — c) Vorschläge im Sondervotum (183).

**Sachverzeichnis** ..... 185

## Abkürzungsverzeichnis

Abg.	= Abgeordnete(r)
abgedr.	= abgedruckt
ABl.	= Amtsblatt
a. M.	= anderer Meinung
Anh.	= Anhang
Anm.	= Anmerkung
AnnDR	= Annalen des Deutschen Reiches (Jahr, Seite)
AöR	= Archiv des öffentlichen Rechts (Band, Jahr, Seite)
ARSP	= Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie (Band, Jahr, Seite)
Art.	= Artikel
Aufl.	= Auflage
bad.	= badisch
BayGO	= Geschäftsordnung für den Bayerischen Landtag v. 1. 10. 1974 (GVBl. 587) i. d. F. v. 26. 4. 1978 (GVBl. 334), 30. 10. 1978 und 13. 12. 1978 (GVBl. 1979, 8)
BayHO	= Haushaltsordnung des Freistaates Bayern (Bayerische Haushaltsordnung — BayHO) v. 8. 12. 1971 (GVBl. 433)
BayUAG	= Gesetz über die Untersuchungsausschüsse des Bayerischen Landtags v. 23. 3. 1970 (GVBl. 95)
BayV	= Verfassung des Freistaates Bayern v. 2. 12. 1946 (GVBl. 333)
BayVBl.	= Bayerische Verwaltungsblätter (Jahr, Seite)
BayVerfGH	= Bayerischer Verfassungsgerichtshof
Bd.	= Band
BerlGO	= Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses von Berlin v. 4. 7. 1974 (GVBl. 1684)
BerlPetG	= Gesetz über die Behandlung von Petitionen an das Abgeordnetenhaus von Berlin (Petitionsgesetz) v. 25. 11. 1969 (GVBl. 2511)
BerlRHG	= Gesetz über den Rechnungshof von Berlin (Rechnungshofgesetz — RHG) v. 21. 7. 1966 (GVBl. 1145)
BerIUAG	= Gesetz über die Untersuchungsausschüsse des Abgeordnetenhauses von Berlin v. 22. 6. 1970 (GVBl. 925)
BerIV	= Verfassung von Berlin v. 1. 9. 1950 (VOBl. I 433)
BFH	= Bundesfinanzhof
BGB	= Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	= Bundesgesetzblatt
BGH	= Bundesgerichtshof
BK	= Kommentar zum Bonner Grundgesetz (Bonner Kommentar), Hamburg 1950 ff.
BPetAusschG	= Gesetz über die Befugnisse des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages (Gesetz nach Artikel 45 c des Grundgesetzes) v. 19. 7. 1975 (BGBI. I 1921)
BremGO	= Geschäftsordnung der Bremischen Bürgerschaft i. d. F. v. 26. 5. 1977 (GBI. 257)

- BremLHO = Haushaltsordnung der Freien Hansestadt Bremen (Landeshaushaltsordnung — LHO) v. 25. 5. 1971 (GBl. 143)
- BremV = Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen v. 21. 10. 1947 (GBl. 251)
- BT = Bundestag
- BVerfG = Bundesverfassungsgericht
- BVerfGE = Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
- BVerfGG = Gesetz über das Bundesverfassungsgericht i. d. F. der Bekanntmachung v. 3. 2. 1971 (BGBl. I 105)
- BVerwG = Bundesverwaltungsgericht
- BVerwGE = Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
- BWGO = Geschäftsordnung des Landtags von Baden-Württemberg i. d. F. v. 7. 6. 1972 (LT-Dr. 6/7700), 12. 5. 1975 (GBl. 1976, 80), 5. 3. 1976 (GBl. 247), 2. 6. 1976 (LT-Dr. 7/18), 7. 12. 1978 (GBl. 1979, 59), 31. 1. 1979 (GBl. 86)
- BWLHO = Landeshaushaltsordnung für Baden-Württemberg (LHO) v. 19. 10. 1971 (GBl. 428)
- BWUAG = (Baden-Württembergisches) Gesetz über Einsetzung und Verfahren von Untersuchungsausschüssen des Landtags v. 3. 3. 1976 (GBl. 194)
- BWV = Verfassung des Landes Baden-Württemberg v. 11. 11. 1953 (GBl. 173)
- BWahlprüfG = Wahlprüfungsgesetz v. 12. 3. 1951 (BGBl. I 166)
- bzgl. = bezüglich
- Cap. = Kapitel
- D = Digesten
- ders. = derselbe
- Diss. = Dissertation
- DÖV = Die Öffentliche Verwaltung (Jahr, Seite)
- Dr. = Drucksache
- DV = Deutsche Verwaltung (Jahr, Seite)
- DVBl. = Deutsches Verwaltungsblatt (Jahr, Seite)
- ebda. = ebenda
- ed. = edited
- ESVGH = Entscheidungen des Hessischen Verwaltungsgerichtshofes und des Verwaltungsgerichtshofes Baden-Württemberg mit Entscheidungen der Staatsgerichtshöfe beider Länder
- f. = folgende(r)
- ff. = folgende
- G = Gesetz
- GBl. = Gesetzblatt
- GG = Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland v. 23. Mai 1949 (BGBl. 1)
- GOBT = Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages v. 6. 12. 1951 i. d. F. v. 9. 7. 1975 (BGBl. I 1948)
- GORT 1876 = Geschäftsordnung des Deutschen Reichstags v. 10. 2. 1876 (AnnDR 1877, 490)
- GOVA = Gemeinsame Geschäftsordnung des Bundestages und des Bundesrates für den Ausschuß nach Art. 77 des Grundgesetzes (Vermittlungsausschuß) v. 19. 4. 1951 (BGBl. II 103)
- GS = Gesetz-Sammlung für die Kgl. Preußischen Staaten
- GVBl. = Gesetz- und Verordnungsblatt
- GVG = Gerichtsverfassungsgesetz i. d. F. v. 9. 5. 1975 (BGBl. I 1077)
- GVNW = Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen
- GVOBl. = Gesetz- und Verordnungsblatt

- Hamann - Lenz = Hamann - Lenz, Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949, 3. Aufl., Neuwied - Berlin 1970
- HambGO = Geschäftsordnung der Hamburgischen Bürgerschaft v. 13. 3. 1963 m. Änderungen v. 5. 10. 1966, 12. 2. 1971, 17. 10. 1973
- HambLHO = Haushaltsordnung der Freien und Hansestadt Hamburg (Landeshaushaltsordnung—LHO) v. 23. 12. 1971 (GVOBl. I 261)
- HambV = Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg v. 6. 6. 1952 (GVBl. 117)
- hess. = hessisch
- HessGO = Geschäftsordnung des Hessischen Landtags v. 31. 1. 1973 (GVBl. I 63) geändert durch G v. 3. 12. 1974 (GVBl. I 688), Beschluß v. 1. 12. 1978 (GVBl. I 694)
- HessLHO = Hessische Landeshaushaltsordnung (LHO) v. 8. 10. 1970 (GVBl. I 645)
- HessStGH = Staatsgerichtshof des Landes Hessen
- HessStGHG = (Hess.) Gesetz über den Staatsgerichtshof v. 12. 12. 1947 (GVBl. 1948, 3)
- HessV = Verfassung des Landes Hessen v. 1. 12. 1946 (GVBl. 229)
- h. M. = herrschende Meinung
- hrsg. = herausgegeben
- i. d. F. = in der Fassung
- insb. = insbesondere
- i. V. m. = in Verbindung mit
- JöR = Jahrbuch des öffentlichen Rechts (Band, Seite)
- JR = Juristische Rundschau (Jahr, Seite)
- JuS = Juristische Schulung (Jahr, Seite)
- JZ = Juristenzeitung (Jahr, Seite)
- KanAbt. = Kanonistische Abteilung
- kgl. = königlich
- kurhess. = kurhessisch
- LAG = Landesarbeitsgericht
- m. = mit
- v. Mangoldt - Klein = v. Mangoldt - Klein, Das Bonner Grundgesetz, 2. Aufl., Berlin - Frankfurt/Main 1966 — 1974
- Maunz - Dürig - Herzog - Scholz = Maunz - Dürig - Herzog - Scholz, Grundgesetz, München 1978
- MDR = Monatsschrift für Deutsches Recht (Jahr, Seite)
- nds. = niedersächsisch
- NdsGO = Geschäftsordnung für den Niedersächsischen Landtag der Achten Wahlperiode (LT-Dr. 8/125)
- NdsLHO = Niedersächsische Landeshaushaltsordnung (LHO) v. 7. 4. 1972 (GVBl. 181)
- NdsStGH = Niedersächsischer Staatsgerichtshof
- NdsStGHG = (Nds.) Gesetz über den Staatsgerichtshof v. 31. 3. 1955 (GVBl. Sb. I 17)
- NdsV = Vorläufige Niedersächsische Verfassung v. 13. 4. 1951 (GVBl. 103)
- NJW = Neue Juristische Wochenschrift (Jahr, Seite)
- Nr. = Nummer
- NWGO = Geschäftsordnung des Landtags Nordrhein-Westfalen i. d. F. v. 7. 7. 1976 (PlPr. 8/26, S. 1292 B)
- NWLHO = (Nordrhein-Westfälische) Landeshaushaltsordnung (LHO) v. 14. 12. 1971 (GVNW 397)
- NWV = Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen v. 28. 6. 1950 (GVNW 127)
- o. = oben

- o. J. = ohne Jahresangabe  
 OLG = Oberlandesgericht  
 Ophoff = Ophoff, Geschäftsordnung des Landtags Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf 1966  
 OVG = Oberverwaltungsgericht  
 OVGE = Entscheidungen der Oberverwaltungsgerichte für das Land Nordrhein-Westfalen in Münster sowie für die Länder Niedersachsen und Schleswig-Holstein in Lüneburg mit Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofes Nordrhein-Westfalen und des Niedersächsischen Staatsgerichtshofes  
 p. = page  
 phil. = philosophische  
 PlPr. = Plenarprotokoll  
 PrVerf 1850 = Verfassungs-Urkunde für den Preußischen Staat v. 31. 1. 1850 (GS 17)  
 PVS = Politische Vierteljahresschrift (Band, Jahr, Seite)  
 RdNr. = Randnummer  
 RGSt = Entscheidungen des Reichsgerichts in Strafsachen  
 RhPfGO = Geschäftsordnung des Landtags Rheinland-Pfalz i. d. F. v. 26. 5. 1977 (PlPr. 8/33, LT-Dr. 8/130/2058/2126)  
 RhPfLHO = Landeshaushaltsordnung für Rheinland-Pfalz (LHO) v. 20. 12. 1971 (GVOBl. 1972, 2)  
 RhPfRHG = Landesgesetz über den Rechnungshof Rheinland-Pfalz (RHG) v. 20. 12. 1971 (GVOBl. 1972, 33)  
 RhPfV = Verfassung für Rheinland-Pfalz v. 18. 5. 1947 (VOBl. 209)  
 Ritzel - Koch = Ritzel - Koch, Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages, Frankfurt/Main 1952  
 Röhring - Sontheimer = Röhring - Sontheimer, Handbuch des deutschen Parlamentarismus, München 1970  
 RT = Reichstag  
 RV 1871 = Verfassung des Deutschen Reichs v. 16. 4. 1871 (RGBl. 64)  
 RV 1919 = Die Verfassung des Deutschen Reichs v. 11. 8. 1919 (RGBl. 1383).  
 RVerf 1849 = Entwurf der Reichsverfassung v. 28. 3. 1849  
 S. = Seite  
 s. = siehe  
 sächs. = sächsisch  
 Sb. = Sonderband  
 Schäfer = Schäfer, Der Bundestag, 2. Aufl., Opladen 1975  
 SchmollersJb = Schmollers Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft im Deutschen Reich (Band, Jahr, Seite)  
 SGO = Geschäftsordnung des Saarländischen Landtags v. 20. 6. 1973 (ABl. 529)  
 SHGO = Geschäftsordnung des Schleswig-Holsteinischen Landtags i. d. F. v. 28. 4. 1971 (GVOBl. 225), 7. 12. 1971 (GVOBl. 472), 30. 1. 1973 (GVOBl. 26), 26. 5. 1975 (GVOBl. 126)  
 SHLO = Landeshaushaltsordnung Schleswig-Holstein (LHO) v. 22. 4. 1971 (GVOBl. 162)  
 SHV = Landessatzung für Schleswig-Holstein v. 13. 12. 1949 (GVBl. 1950, 3)  
 SLO = G Nr. 938 betreffend Haushaltsordnung des Saarlandes v. 3. 11. 1971 (ABl. 733)  
 SLTG = G Nr. 970 über den Landtag des Saarlandes v. 20. 6. 1973 (ABl. 517)

Sp.	= Spalte
Staat	= Der Staat (Band, Jahr, Seite)
StenBer.	= Stenographische Berichte
StGH	= Staatsgerichtshof
SV	= Verfassung des Saarlandes v. 15. 12. 1947 (ABl. 1077)
SVerfGH	= Verfassungsgerichtshof des Saarlandes
T	= Teil
Trossmann I	= Trossmann, Parlamentsrecht und Praxis des Deutschen Bundestages, Bonn o. J.
Trossmann II	= Trossmann, Parlamentsrecht des Deutschen Bundestages, München 1977
Tz.	= Textziffer
u.	= unten
v.	= von, vom
VerfG	= Verfassungsgericht
VGHE	= Sammlung von Entscheidungen des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs mit Entscheidungen des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs, des Bayerischen Dienstgerichtshofs für Richter und des Bayerischen Gerichtshofs für Kompetenzkonflikte
vgl.	= vergleiche
VOBl.	= Verordnungsblatt
Vorbem.	= Vorbemerkung
VwGO	= Verwaltungsgerichtsordnung v. 21. 1. 1960 (BGBl. I 17)
VwVfG	= Verwaltungsverfahrensgesetz v. 25. 5. 1976 (BGBl. I 1253)
WehrbeauftragtenG	= Gesetz über den Wehrbeauftragten des Bundestages v. 26. 6. 1957 (BGBl. I 652)
weit.	= weitere
WP	= Wahlperiode
württ.	= württembergisch
z. B.	= zum Beispiel
ZBR	= Zeitschrift für Beamtenrecht (Jahr, Seite)
ZfP	= Zeitschrift für Politik (Band, Jahr, Seite)
ZPO	= Zivilprozeßordnung i. d. F. v. 12. 9. 1950 (BGBl. 533)
ZParl.	= Zeitschrift für Parlamentsfragen (Band, Jahr, Seite)
ZRG	= Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte (Band, Abteilung, Jahr, Seite)
ZRP	= Zeitschrift für Rechtspolitik (Jahr, Seite)

## Erster Teil

# Verhandlungsgrundsätze

### I. Vorbemerkung

Die Frage nach den Grundsätzen der parlamentarischen Verhandlung zu stellen, bedarf der Begründung. Unzweifelhaft lassen sich zwar — ähnlich wie für den Verfassungsprozeß, den Verwaltungsprozeß, den Zivilprozeß oder den Strafprozeß, aber auch für das Verwaltungsverfahren — Verhandlungsmaximen ausmachen, die das parlamentarische Verfahren beherrschen. Gleichwohl bedarf es der Darlegung, weshalb es sinnvoll ist, von Geschäftsordnungsvorschriften abstrahierte Verhandlungsgrundsätze zu erörtern. Dies ist deshalb der Fall, weil sich auf diese Weise Prinzipien darstellen lassen, an denen sich die *Funktionalität* durch Verfassung, Gesetz oder Geschäftsordnung vorgenommener Verfahrensregelungen messen läßt.

Aus *sozialwissenschaftlicher Sicht*<sup>1</sup> wurde versucht, als Grundsätze der parlamentarischen Verhandlung *Effizienz*, *Transparenz* und *Partizipation* abzuleiten. Auf „Kurzformeln“ gebracht, soll Effizienz den „Wirkungsgrad im Sinne technisch-rationeller Wirtschaftlichkeit ... gemessen an der Zeit-Kosten-Nutzen-Relation“, Transparenz „den Grad an Nachvollziehbarkeit durch Offenlegung und Durchschaubarkeit“, Partizipation „den Grad an Mitwirkung im Rahmen der in Wechselbeziehung zueinander stehenden Wirkungsstufen der teilnehmenden Beobachtung, Mitberatung und Mitentscheidung“ bezeichnen; mit Recht wird ausgeführt, daß es sich hierbei um weitgehend formale Kriterien handelt, die der Konkretisierung bedürfen. Ebenso mögen eindimensionale Effizienzmaximierung als technokratisches Postulat, eindimen-

---

<sup>1</sup> Vgl. *Steffani*, Parlamentarische Demokratie — Zur Problematik von Effizienz, Transparenz und Partizipation, in: *Parlamentarismus ohne Transparenz*, hrsg. Steffani, Opladen 1971 (= Kritik Bd. III), S. 17 (20); *Thaysen*, Parlamentsreform in Theorie und Praxis, Opladen 1972, S. 82 ff., der S. 97 ff. — von seinem Standpunkt aus konsequent — die Möglichkeit positiver und negativer Korrelation sowie von „Insich-Konflikten“ der Kriterien beschreibt und im übrigen S. 118 ff. die Gesetzentwürfe, Anträge und Vorlagen zur Parlamentsreform der 5. Wahlperiode des Bundestags darauf untersucht, welches der im folgenden genannten drei Kriterien „primäre Reformkategorie“ des jeweiligen Vorhabens ist. Kritisch hierzu *Achterberg*, Rezension zu Thaysen, Parlamentsreform in Theorie und Praxis, *Staat* 14 (1975), 281 (283).

sionale Partizipationsmaximierung als solches eines verkürzten Demokratieverständnisses, eindimensionale Transparenzmaximierung als übersteigerte Kommunikationsforderung begriffen werden können; während multidimensionale Optimierungsmodelle solche sind, bei denen mehrere Zielvariable zueinander in Beziehung gesetzt werden um zu untersuchen, welche Konsequenzen die Maximierung eines Ziels auf diejenige der anderen Ziele ausübt. Indessen bleibt fragwürdig, ob die erwähnten Grundsätze in der Tat als Essentialia der parlamentarischen Verhandlung verstanden werden können: Hinsichtlich der Transparenz kann dies im Prinzip — wenn auch nicht derartig pauschal, wie es hiernach den Anschein hat — bejaht werden. Bezüglich der Effizienz enthält die zuvor erwähnte Aussage demgegenüber nicht mehr als eine Binsenweisheit: Zum einen ist Effizienz keineswegs parlamentsspezifisch, da es kein Staatsorgan gibt, das sein Handeln nicht auch an ihr ausrichtet — wenn sie auch durch andere Handlungskriterien, wie die Legalität, ergänzt wird —, zum anderen ist es unvorstellbar, daß das Parlament sich selbst der Ineffizienz verschreibt. Die Hervorhebung der Partizipation schließlich ist mehrdeutig: Soll mit ihr ausgesagt sein, daß das Parlament an der Ausübung der Staatsgewalt teilnimmt, so ist auch dies nicht parlamentsspezifisch, sondern trifft wiederum ebenso auf die anderen Staatsorgane zu, soll mit ihr festgestellt sein, daß das Volk am parlamentarischen Handeln partizipiert, so gilt dies nur für die Bildung des Parlaments durch Wahl, soll mit ihr schließlich beschrieben sein, daß das Volk durch das Parlament an der Ausübung der Staatsgewalt teilhat, so bedeutet Partizipation nichts anderes als Repräsentation.

Als Maximen der parlamentarischen Verhandlung sind demgegenüber Öffentlichkeit, Unmittelbarkeit, Mündlichkeit, Mehrheitsprinzip und Minderheitenschutz zu erörtern<sup>2</sup>.

## II. Öffentlichkeit

Die Öffentlichkeit der parlamentarischen Verhandlung<sup>3</sup> — zu einem großen Teil übereinstimmend, wenn auch nicht völlig deckungsgleich mit dem zuvor genannten sozialwissenschaftlichen Begriff der Transparenz, die auch anders vermittelt werden kann — ist eine zentrale,

<sup>2</sup> Zu eng Schäfer, S. 71, der nur den Grundsatz der mündlichen Verhandlung und die Öffentlichkeit als Verfahrensmaximen nennt.

<sup>3</sup> Schrifttum: Appoldt, Die Öffentlichen Anhörungen („Hearings“) des Deutschen Bundestages, Berlin 1971; Doherty, Die politische Planung als verfassungsrechtliches Problem zwischen Bundesregierung und Bundestag, Berlin 1975, S. 64 ff.; Habermas, Strukturwandel der Öffentlichkeit, 4. Aufl., Neuwied - Berlin 1969; Haftendorn, Die politische Funktion der Parlamentsberichterstattung, (phil.) Diss., Frankfurt/Main 1960; Hereth, Die Öffentlichkeitsfunktion des Parlaments, PVS 11 (1970), 29; Jäger, Öffentlichkeit und

allerdings nicht lückenlos verwirklichte parlamentarische Verfahrensmaxime. Parlamentarische Öffentlichkeit als solche reicht über diese im übrigen weit hinaus<sup>4</sup>, weil sie auch die sonstige — nicht nur verfahrensmäßige — Durchsichtigkeit des parlamentarischen Handelns umgreift und zwar sowohl in formeller als auch in materieller Hinsicht. Daß Öffentlichkeit nur formell gewährleistet ist, wenn die parlamentarische Debatte nicht auch materiell öffentlich, transparent, einsichtig ist, reicht nicht aus: Der Bürger muß in der Lage sein, Positionen und Gegenpositionen zu erkennen, um zwischen ihnen abwägen zu können. Dazu dienen Reden nicht, deren Verständnis Expertenwissen erfordert, und ebenso solche nicht, in denen kontroverse Standpunkte, anstatt im Dialog ausgetragen zu werden, durch eine „amicabilis compositio“ verschleiert werden, die in der Monarchie vertretbar gewesen sein mochte, in der das Parlament als Block der Exekutive gegenübertrat<sup>5</sup>, nicht aber dem modernen, pluralistischen Verfassungsstaat angemessen ist, in dem unterschiedlichen Meinungen Entfaltungsfreiheit und damit auch Äußerungsfreiheit zu geben ist; das arcanum als Bestandteil politischer Strategie verstößt gegen das Prinzip der Demokratie, in der alle Staatsgewalt vom Volk ausgeht<sup>6</sup>.

Parlamentarismus. Eine Kritik an Jürgen Habermas, Stuttgart 1973; *Kißler*, Die Öffentlichkeitsfunktion des Deutschen Bundestages, Berlin 1976; *H. H. Klein*, Mehr geheime Abstimmungen in den Parlamenten!, ZRP 76, 81; *Linck*, Die Öffentlichkeit der Parlamentsausschüsse aus verfassungsrechtlicher und rechtspolitischer Sicht, DÖV 73, 513; *Marcic*, Die Öffentlichkeit als Prinzip der Demokratie, in: Festschrift für Adolf Arndt, hrsg. Ehmke-Schmid-Scharoun, Frankfurt/Main 1969, S. 267; *Martens*, Öffentlichkeit als Rechtsbegriff, Bad Homburg v. d. H. - Zürich - Berlin 1969, insb. S. 59, 68 ff.; *Merg*, Die Öffentlichkeit der Parlamentsverhandlung, Berlin 1920; *Morscher*, Die parlamentarische Interpellation, Berlin 1973, S. 243 ff.; *Oberreuter*, Scheinpublizität oder Transparenz? Zur Öffentlichkeit von Parlamentsausschüssen, ZParl. 6 (1975), 77; *ders.*, Die Öffentlichkeit des Bayerischen Landtags, in: aus politik und zeitgeschichte, 1970, B 21, S. 3; *ders.*, Parlamentsberichterstattung, in: Röhring - Sontheimer, S. 354; *Peschel*, Die Publizität der Verhandlungen des Deutschen Bundestages, Bulletin 1955, Nr. 76, S. 631; *Steiger*, Zur Funktion der Öffentlichkeit parlamentarischer Verhandlungen heute, Studium Generale 23 (1970), 710; *Strickrodt*, Zur Gewährleistung der Öffentlichkeit bei der Ausübung des Petitionsrechts gegenüber Volksvertretungen, ZRP 73, 300; *Trautmann*, Öffentlichkeit, in: Röhring - Sontheimer, S. 308; *Trossmann I*, S. 198 ff.

<sup>4</sup> Signifikant *Kißler*, passim, der bei seiner Darstellung der Öffentlichkeitsfunktion des Bundestages weit über die parlamentarische Verhandlung hinausgeht und alle möglichen parlamentarischen Institute der Organisation und Funktion des Parlaments in sie einbezieht, Parlamentarismus gerade sub specie Öffentlichkeit betrachtet. Vgl. auch *Morscher*, S. 243 ff., der Öffentlichkeit auch als Funktion der Interpellation begreift, sowie *Strickrodt*, ZRP 73, 300, zur Gewährleistung der Öffentlichkeit bei Ausübung des Petitionsrechts.

<sup>5</sup> Zur Spezialistensprache *Hereth*, PVS 11 (1970), 36 (zur amicabilis compositio und zu ihrer historischen Verankerung im Westfälischen Frieden 32 ff.).

<sup>6</sup> Vgl. zu den staatstheoretischen und verfassungsgeschichtlichen Wurzeln des arcanum vor allem in der Staatsraison des absolutistischen Staats (*Arnol-*