

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 37

**Parlamentarische
Geschäftsordnungsautonomie
und autonomes Parlamentsrecht**

Von

Klaus Friedrich Arndt



Duncker & Humblot · Berlin

KLAUS FRIEDRICH ARNDT

**Parlamentarische Geschäftsordnungsautonomie
und autonomes Parlamentsrecht**

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 37

Parlamentarische Geschäftsordnungsautonomie und autonomes Parlamentsrecht

Von

Dr. jur. Klaus Friedrich Arndt



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

Alle Rechte vorbehalten

© 1966 Duncker & Humblot, Berlin 41

Gedruckt 1966 bei Berliner Buchdruckerei Union GmbH., Berlin 61

Printed in Germany

Vorwort

Diese Arbeit ist die überarbeitete und auf den Stand des Frühjahres 1966 gebrachte Fassung einer Dissertation, die der Verfasser während seiner Tätigkeit als Wissenschaftlicher Assistent an einem Lehrstuhl für Öffentliches Recht an der Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Johannes Gutenberg-Universität Mainz angefertigt und der Fakultät im Sommer 1963 eingereicht hat.

Seinem Lehrer Karl Josef Partsch ist der Verfasser für die während dieser Zeit bewiesene Geduld und Ungeduld gleichermaßen dankbar. Sein Dank gilt auch Herrn Ministerialrat Werner Blichke von der Wissenschaftlichen Abteilung des Deutschen Bundestages für zahlreiche Gespräche und Anregungen, sowie den Kräften der Bibliothek des Bundestages für ihre immer aufs neue bewiesene Hilfsbereitschaft.

Mainz, im Sommer 1966

Klaus Friedrich Arndt

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	13
<i>Erster Teil</i>	
Grundlagen	
	15
1. Kapitel: Terminologische Grundlagen	15
§ 1: Zur Begriffsbestimmung	15
2. Kapitel: Historische Grundlagen	18
§ 2: Die Geschäftsordnungsautonomie des Parlaments zur Zeit des Konstitutionalismus	19
§ 3: Die Geschäftsordnungsautonomie des Parlaments zur Zeit der Weimarer Reichsverfassung	39
<i>Zweiter Teil</i>	
Die Geschäftsordnungsautonomie des Bundestages	
	43
1. Kapitel: Zur Auslegungsfrage	43
§ 4: Die Geschäftsordnungsautonomie des Parlaments als geschichtlich geprägtes Rechtsinstitut	43
2. Kapitel: Inhalt und Bedeutung der Geschäftsordnungsautonomie	50
§ 5: Der Artikel 40 Abs. 1 GG als Kompetenzregelung	50
§ 6: Die Bedeutung der Geschäftsordnungsautonomie	60
3. Kapitel: Der Umfang der Geschäftsordnungsautonomie	64
§ 7: Der Gegenstand der Regelungsbefugnis	64
§ 8: Die Regelung durch Verfassung und Gesetze	69
4. Kapitel: Die Grenzen der Geschäftsordnungsautonomie	71
§ 9: Die verfassungsrechtlichen Schranken der Regelungsbefugnis ..	71

Dritter Teil

Das autonome Parlamentsrecht	81
1. Kapitel. Die Quellen des autonomen Parlamentsrechts	81
§ 10: Zur Abgrenzung	81
§ 11: Die Quellen des autonomen Parlamentsrechts	85
2. Kapitel. Die Adressaten des autonomen Parlamentsrechts	110
§ 12: Der persönliche Geltungsbereich des autonomen Parlamentsrechts	110
3. Kapitel. Der Geltungsrang des autonomen Parlamentsrechts	121
§ 13: Das Verhältnis von autonomem Parlamentsrecht und Gesetz	121
4. Kapitel. Die Geltungsdauer des autonomen Parlamentsrechts	126
§ 14: Die zeitliche Geltung der kodifizierten Geschäftsordnung	126
§ 15: Die zeitliche Geltung des autonomen Parlamentsrechts	130
5. Kapitel. Die Rechtsnatur des autonomen Parlamentsrechts	136
§ 16: Die Theorien über die Rechtsnatur der kodifizierten Geschäftsordnung	136
§ 17: Die Rechtsnatur des autonomen Parlamentsrechts	156
Literaturverzeichnis	167
Personenregister	185
Sachregister	185

Abkürzungen

aaO	am angeführten Ort
Abg.	Abgeordneter
Abs.	Absatz
Abt., Abth.	Abteilung
Amtsbl.	Amtsblatt
Anl.Bd.	Anlagen-Band
Anm.	Anmerkung
AnnDR	Annalen des Deutschen Reiches für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
Art.	Artikel
AS	Amtliche Sammlung von Entscheidungen der Obergerichtspräsidenten Rheinland-Pfalz und Saarland
Aufl.	Auflage
BAnz.	Bundesanzeiger
BayVerfGHE N.F.	Entscheidungen des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs. In: Sammlung von Entscheidungen des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs mit Entscheidungen des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs, des Bayerischen Dienststrafhofes und des Bayerischen Gerichtshofs für Kompetenzkonflikte. Neue Folge.
Bek.	Bekanntmachung
BGBI.	Bundesgesetzblatt
Bonner Kommentar	Hans Jürgen Abraham/Ottmar Bühler/Bodo Dennewitz u. a.: Kommentar zum Bonner Grundgesetz. Hamburg 1950 ff. Zweitbearbeitungen 1964 ff.
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
ders.	derselbe
Diss.	Dissertation
DJZ	Deutsche Juristenzeitung
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
Drs.Nr.	Drucksache Nummer
DRV	Verfassungsurkunde für das Deutsche Reich vom 16. April 1871
DVBt.	Deutsches Verwaltungsblatt
Erl.	Erläuterung

GBI.	Gesetzblatt
GeschO	Geschäftsordnung
GeschOBT	Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages
GeschOPrAH	Geschäftsordnung des Preußischen Abgeordneten- hauses
GeschORT	Geschäftsordnung für den Reichstag vom 12. Juni 1868
GeschOWRT	Geschäftsordnung für den Reichstag vom 12. Dezember 1922
Ges.-S.	Gesetzsammlung
GG	Grundgesetz
GVBl., GVOBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
H.	Heft
Halbbd.	Halbband
HChEntw.	Entwurf eines Grundgesetzes des Verfassungskonvents auf Herrenchiemsee
HdbDStR	Handbuch des Deutschen Staatsrechts. Hrsg. von Ger- hard Anschütz und Richard Thoma. Bd. 1. 2. Tübin- gen 1930, 1932.
HdwbRWiss.	Handwörterbuch der Rechtswissenschaft. Hrsg. von Fritz Stier-Somlo und Alexander Elster. Bd. 1—8. Ber- lin, Leipzig 1926—1937.
hrsg.	herausgegeben
Huber	Ernst Rudolf Huber: Dokumente zur deutschen Ver- fassungsgeschichte. Bd. 1—3. Stuttgart 1961—1966.
i.d.F.	in der Fassung
Jg.	Jahrgang
JöR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts
JW	Juristische Wochenschrift
JZ	Juristenzeitung
MinBl.	Ministerialblatt
N.F.	Neue Folge
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
o.J.	ohne Jahrgang
o.O.	ohne Ort
OVGE	Entscheidungen des Preußischen Oberverwaltungs- gerichts
Pölitz/Bülau	Karl Heinrich Ludwig Pölitz: Die Verfassungen des deutschen Staatenbundes seit dem Jahre 1789 bis auf die neueste Zeit. Fortgesetzt von Friedrich Bülau. Abth. 1—3. Leipzig 1847.
PrVU	Verfassungsurkunde für den Preußischen Staat vom 31. Januar 1850

Rauchhaupt	Friedrich Wilhelm von Rauchhaupt: Handbuch der Deutschen Wahlgesetze und Geschäftsordnungen. München, Leipzig 1916.
Rdnr.	Randnummer
RGBl.	Reichsgesetzblatt
Sp.	Spalte
Sten.Ber.	Stenographische Berichte
Stoerk/Rauchhaupt	Felix Stoerk: Handbuch der Deutschen Verfassungen. 2. Aufl. von Friedrich Wilhelm von Rauchhaupt. München, Leipzig 1913.
T.	Teil
u.a.	und andere
u.d.T.	unter dem Titel
VerwRSpr.	Verwaltungsrechtsprechung in Deutschland. Hrsg. von G. Ziegler.
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
WbStVR	Wörterbuch des Deutschen Staats- und Verwaltungsrechts. Begründet von K. von Stengel. 2. Aufl. hrsg. von M. Fleischmann. Bd. 1—3. Tübingen 1911—1914.
WRV	Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
ZfP	Zeitschrift für Politik
ZgesStaatswiss.	Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft
Ziff.	Ziffer
zit.	zitiert

Einleitung

Im Jahre 1875 schrieb Robert von Mohl: „Theoretisch ist die Ordnung der parlamentarischen Geschäfte, trotz der offenbaren Wichtigkeit der Sache und der Zweifelhaftigkeit mancher Fragen, bis itzt noch wenig und kaum genügend bearbeitet.“¹ Diese Feststellung gilt noch heute. Die seither erschienenen größeren Bearbeitungen des Parlamentsrechts sind vorwiegend an den praktischen Bedürfnissen des Parlaments orientiert und zudem veraltet, weil noch zur Zeit des Konstitutionalismus entstanden². Das groß angelegte „Parlamentsrecht des Deutschen Reiches“ von Julius Hatschek³ blieb unvollendet; die von ihm entwickelten theoretischen Lehren fanden keine Anhänger.

Lediglich der Frage nach der Rechtsnatur der kodifizierten Geschäftsordnung wurde eine Zeitlang Interesse entgegengebracht. Die Behandlung von Grundproblemen der parlamentarischen Geschäftsordnungsautonomie und des autonomen Parlamentsrechts blieb aber im wesentlichen auf diesen Teilaspekt beschränkt. Seit einiger Zeit ist auch diese Auseinandersetzung unter dem Eindruck einer herrschenden Meinung fast vollständig zum Erliegen gekommen.

Dieser Mangel an theoretischer Durchdringung ist nicht ohne bedenkliche Folgen geblieben. Rechtsfragen der parlamentarischen Geschäftsordnungsautonomie und des autonomen Parlamentsrechts werden häufig nicht an Hand der maßgeblichen Verfassungsvorschriften beantwortet, sondern durch Ableitungen aus der als gesichert geltenden Rechtsnatur der kodifizierten Geschäftsordnung. So erklärte das Bundesverfassungsgericht, ohne den Artikel 40 Abs. 1 des Grundgesetzes heranzuziehen, in Übereinstimmung mit der herrschenden Lehre und wohl deshalb ohne Begründung, die Geschäftsordnung des Bundestages

¹ Robert von Mohl: Kritische Erörterungen über Ordnung und Gewohnheiten des deutschen Reiches, II. Die Verhandlungen im Reichstage, in: ZgesStaatswiss. Bd. 31 (1875) S. 41.

² Vgl. Kurt Perels: Das autonome Reichstagsrecht, 1903; August Plate: Die Geschäftsordnung des Preussischen Abgeordnetenhauses, ihre Geschichte und ihre Anwendung, 2. Aufl., 1904; Adolf Gröber: Bericht der Geschäftsordnungskommission über die Revision der Geschäftsordnung der Zweiten Kammer des Württembergischen Landtags, in: Verhandlungen der Württembergischen Zweiten Kammer (Kammer der Abgeordneten) auf dem 37. Landtag in den Jahren 1907/1909, Beilagen-Bd. 105, 1909, Beilage 372; Bernhard Jungheim: Die Geschäftsordnung für den Reichstag mit Anmerkungen, 1916.

³ Julius Hatschek: Das Parlamentsrecht des Deutschen Reiches, 1915.

sei eine autonome Satzung. Aus dieser Rechtsnatur folge, daß die Geschäftsordnung der geschriebenen Verfassung und den Gesetzen im Rang nachstehe⁴.

Die Art und Weise, in der in Vergangenheit und Gegenwart Geschäftsordnungsangelegenheiten vom Parlament selbst gehandhabt worden sind, offenbart zudem ein erhebliches Auseinanderklaffen der herrschenden Theorie und der Parlamentspraxis. Denn an Erlaß, Abänderung, Anwendung und Aufhebung von Vorschriften der kodifizierten Geschäftsordnung werden in der parlamentarischen Praxis nicht die strengen Anforderungen gestellt, die aus rechtsstaatlichen Gründen gestellt werden müßten, handelte es sich bei der kodifizierten Geschäftsordnung um eine autonome Satzung.

Die herrschende Theorie erklärt auch nicht alle Erscheinungsformen der kraft der Geschäftsordnungsautonomie getroffenen Regelungen. Denn sie äußert sich nur über die Rechtsnatur der kodifizierten Geschäftsordnung, die lediglich einen Teil des autonomen Parlamentsrechts darstellt, während Geschäftsordnungsangelegenheiten vom Parlament nicht selten außerhalb der kodifizierten Geschäftsordnung und auch im Widerspruch zu ihr geregelt werden.

Mit dieser Arbeit soll ein Beitrag zur Auslegung des Artikel 40 Abs. 1 des Grundgesetzes und zur dogmatischen Erfassung des Parlamentsrechts geleistet werden. Durch die Auslegung der Verfassungsvorschrift werden Inhalt, Umfang und Grenzen der parlamentarischen Geschäftsordnungsautonomie zu bestimmen gesucht. Da die Geschäftsordnungsautonomie des Parlaments ein im deutschen Verfassungsrecht seit der Zeit des Konstitutionalismus verwurzelt Rechtsinstitut darstellt und dies für die Auslegung von erheblicher Bedeutung ist, wird zunächst der Entstehung und Ausprägung des Rechtsinstituts nachgegangen. An Hand der Ergebnisse der Verfassungsinterpretation und der Auswertung der Parlamentspraxis werden Quellen, Adressaten, Geltungsrang und Geltungsdauer des autonomen Parlamentsrechts näher untersucht. Schließlich wird auf dieser Grundlage versucht, den Rechtscharakter des autonomen Parlamentsrechts zu bestimmen.

⁴ Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 6. März 1952, — 2 BvE 1/51 —, BVerfGE Bd. 1 S. 144—162 (S. 148 f).

Erster Teil

Grundlagen

Erstes Kapitel

Terminologische Grundlagen

§ 1: Zur Begriffsbestimmung

1. Unter *parlamentarischer Geschäftsordnungsautonomie* wird im folgenden das — im Grundgesetz durch Artikel 40 Abs. 1 gewährleistete — Recht des Parlaments verstanden, seine Geschäftsordnungsangelegenheiten selbständig und unabhängig zu regeln. Weil die herrschende Meinung die vom Parlament kraft seiner Geschäftsordnungsautonomie erlassene geschriebene Geschäftsordnung als autonome Satzung qualifiziert¹, muß nachdrücklich hervorgehoben werden, daß unter parlamentarischer Geschäftsordnungsautonomie hier allein das Recht des Parlaments auf Selbständigkeit und Unabhängigkeit bei der Regelung seiner Geschäftsordnungsangelegenheiten verstanden wird und nicht etwa eine ihm von der Verfassung eingeräumte und garantierte Autonomie im Sinne autonomer Rechtsetzungsbefugnis oder Satzungs-gewalt.

Ob die kraft der Geschäftsordnungsautonomie ergehenden Regelungen von Geschäftsordnungsangelegenheiten als autonome Rechtsetzung, als Satzungen zu qualifizieren sind, wird erst im letzten Kapitel dieser Arbeit untersucht werden.

2. Als *Parlamentsrecht* werden, dem Sprachgebrauch von Julius Hatschek folgend², alle Vorschriften und Regelungen bezeichnet, die die Organisation und Zusammensetzung des Parlaments bestimmen, seine Funktionen und sein Verfahren regeln und auf die Frage Ant-

¹ So z. B. v. Mangoldt/Klein: Das Bonner Grundgesetz, 2. Aufl., Bd. 2, 1964, Anm. IV 1 zu Art. 40, S. 914 f; Theodor Maunz: in: Maunz/Dürig: Grundgesetz, 1964, Rdnr. 21 zu Art. 40; Giese/Schunck: Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 7. Aufl., 1965, Erl. 3 zu Art. 40, S. 102; BVerfGE Bd. 1 S. 148; BayVerfGHE N. F. Bd. 8 S. 100.

² Julius Hatschek: Das Parlamentsrecht des Deutschen Reiches, 1915, S. 1.