

# Wahl und Besetzung parlamentarischer Gremien

Präsidium, Ältestenrat, Ausschüsse

Von

Dr. Florian Edinger



Duncker & Humblot · Berlin

# Inhaltsverzeichnis

## Erster Teil

### Die Entwicklung der Regeln zur Besetzung parlamentarischer Gremien seit dem Beginn des Parlamentarismus in Deutschland

A. Frühkonstitutionalismus .....	17
I. Vorgeschichte .....	17
II. Funktion der Landtage .....	18
III. Geschäftsordnung der Landtage .....	20
1. Mangelnde Geschäftsordnungsautonomie .....	21
2. Fehlen von Fraktionen .....	22
IV. Die Geschäftsordnungsregeln für die parlamentarischen Gremien und Ämter ..	25
1. Ausschußorganisation .....	25
a) Baden .....	26
b) Bayern .....	27
c) Württemberg .....	28
2. Präsident und sonstige Ämter .....	29
3. Verfahren bei Wahlen .....	30
V. Ansätze eines Fraktionsparlaments .....	33
VI. Fazit .....	34
B. Die Frankfurter Nationalversammlung .....	35
I. Vorgeschichte .....	35
1. Die gesellschaftliche Entwicklung bis zur Revolution 1848 .....	35
2. Die Entwicklung der antifeudalen Opposition im Vormärz .....	36
a) Der gemäßigte Liberalismus .....	37
b) Der demokratische Radikalismus .....	38
3. Die demokratische Revolution bis zur Wahl der Nationalversammlung .....	40
a) Die "Märzministerien" in den Ländern .....	40
b) Die Auseinandersetzungen innerhalb der Opposition .....	41
c) Das Wahlrecht zur Nationalversammlung .....	42
II. Die Nationalversammlung und ihr Geschäftsverfahren .....	43
1. Entstehungsgeschichte der Geschäftsordnung .....	43
a) Theoretische Grundlagen vor der Revolution .....	43
b) Erste Vorarbeiten zu einer Geschäftsordnung der Nationalversammlung ..	44
c) Die Vorschläge Robert Mohls .....	44

aa) Ausschußbesetzung .....	45
bb) Aufgaben der Abteilungen und Ausschüsse .....	48
cc) Ausschußorganisation .....	48
dd) Besetzung des Präsidiums .....	50
ee) Aufgaben des Präsidiums .....	51
ff) Die Plenardebatte .....	52
d) Die Ausarbeitung der endgültigen Geschäftsordnung .....	54
2. Die Geschäftsordnung der Nationalversammlung vom 29. Mai 1848 .....	55
a) Aufgaben der Ausschüsse .....	55
b) Ausschußorganisation .....	56
c) Ausschußbesetzung .....	57
d) Präsidium .....	58
e) Plenardebatte .....	59
f) Fazit .....	59
3. Das Geschäftsverfahren in der Praxis der Nationalversammlung .....	60
a) Bildung von Fraktionen .....	60
aa) Notwendigkeit der Verfahrensstraffung .....	61
bb) Politische Faktoren .....	62
b) Bewährung und Fortentwicklung des Geschäftsverfahrens .....	65
aa) Einschränkung der Antrags- und Redefreiheit .....	65
bb) Abteilungen .....	67
cc) Ausschußorganisation .....	68
dd) Ausschußbesetzung .....	70
ee) Präsidium .....	72
4. Abschließende Bewertung .....	73
C. Die Parlamente in der Zeit des Konstitutionalismus .....	76
I. Das preußische Abgeordnetenhaus bis 1867 .....	76
1. Verfassungsrechtliche und politische Rahmenbedingungen .....	76
2. Die Geschäftsordnung des preußischen Abgeordnetenhauses .....	79
a) Der Ablauf der Beratungen .....	79
b) Organisation und Besetzung der Gremien .....	80
3. Das Geschäftsverfahren in der Praxis .....	81
a) Fraktionen .....	81
b) Der Gang der Beratungen .....	82
c) Die Reform der Geschäftsordnung .....	84
4. Vom Konflikt zur Zusammenarbeit .....	85
II. Der Reichstag .....	86
1. Verfassungsrechtliche und politische Rahmenbedingungen .....	86

2. Die Geschäftsordnung des Reichstags .....	90
a) Die Plenardebatte .....	90
b) Organisation und Besetzung der Gremien .....	91
3. Das Geschäftsverfahren in der Praxis .....	93
a) Fraktionen .....	93
b) Der Seniorenkonvent .....	93
aa) Entstehung des Seniorenkonvents .....	93
bb) Aufgaben des Seniorenkonvents .....	96
cc) Die Besetzung des Seniorenkonvents .....	96
dd) Die Arbeitsweise des Seniorenkonvents .....	98
c) Die Kommissionen .....	98
aa) Die Bedeutung der Kommissionen .....	98
bb) Die Besetzung der Kommissionen .....	101
cc) Die Bestellung der Kommissionsvorsitzenden .....	106
d) Präsidium .....	107
aa) Bedeutung .....	107
bb) Besetzung .....	107
III. Abschließende Bewertung .....	108
<b>D. Der Reichstag in der Weimarer Republik .....</b>	<b>111</b>
I. Verfassungsrechtliche und politische Rahmenbedingungen .....	111
II. Die Geschäftsordnung des Reichstags .....	116
1. Geschäftsordnungsregeln der Verfassung .....	116
2. Die vom Reichstag erlassene Geschäftsordnung .....	117
a) Plenardebatte .....	117
b) Fraktionen .....	118
c) Ältestenrat .....	119
d) Präsidium .....	119
e) Ausschüsse .....	120
f) Untersuchungsausschüsse .....	123
III. Das Geschäftsverfahren in der Praxis .....	123
1. Fraktionen .....	124
2. Ältestenrat .....	125
3. Präsidium .....	125
4. Ausschüsse .....	126
a) Bedeutung .....	126
b) Besetzung .....	127
5. Untersuchungsausschüsse .....	128
IV. Abschließende Bewertung .....	130

E. Ergebnis der historischen Untersuchung .....	133
I. Gremienbesetzung nach Kompetenz .....	133
II. Gremienbesetzung und Minderheitenschutz .....	133
1. Integration statt Obstruktion .....	134
2. Sicherung des argumentativen Diskurses .....	134
3. Fähigkeit zum Kompromiß .....	135
III. Widerspiegelung der Mehrheitsverhältnisse .....	135
IV. Minderheitenschutz und Fraktionen .....	136
V. Techniken der Gremienbesetzung .....	138
VI. Ausblick .....	140

## Zweiter Teil

### Die Gremienbesetzung im Bundestag

A. Stellung und Aufgaben des Bundestages in der parlamentarischen Demokratie .....	141
I. Das Parlament in der Staatsorganisation - Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen Grundgesetz und Weimarer Reichsverfassung .....	141
II. Die Aufgaben des Bundestages in der parlamentarischen Demokratie .....	144
1. Kurationsfunktion .....	144
2. Gesetzgebung und Budget .....	145
3. Kontrolle .....	146
4. Öffentlichkeit .....	148
5. Vertretung des Volkes .....	149
III. Wahlrecht .....	149
IV. Parteien .....	151
1. Rechtliche Anerkennung und Regelung der Parteien .....	151
2. Das Parteiensystem in der Bundesrepublik Deutschland .....	152
B. Die Regeln über das Geschäftsverfahren des Bundestages .....	154
I. Verfahrensregeln des Grundgesetzes .....	154
II. Die Bundestagsgeschäftsordnung .....	155
1. Plenardebatte .....	156
2. Fraktionen .....	157
a) Fraktionsbildung .....	157
b) Geschäftsordnungsrechte der Fraktionen .....	159
c) Finanzierung .....	160
3. Gruppen .....	161
4. Einzelne Abgeordnete .....	162

<b>C. Die Gremien des Bundestages - Aufgaben und Besetzung nach der Geschäftsordnung und in der Praxis .....</b>	<b>163</b>
<b>I. Präsident und Präsidium .....</b>	<b>164</b>
1. Aufgaben .....	164
2. Besetzung .....	165
a) Nominierung und Wahl des Präsidenten .....	165
b) Zahl der Vizepräsidenten .....	167
c) Wahl der Vizepräsidenten .....	168
d) Abwahl des Präsidenten oder eines Stellvertreters .....	170
e) Besetzung nach Fraktionsproporz .....	172
f) Vorstand .....	174
<b>II. Schriftführer .....</b>	<b>175</b>
1. Aufgaben .....	175
2. Besetzung .....	175
<b>III. Ältestenrat .....</b>	<b>178</b>
1. Aufgaben .....	178
2. Besetzung .....	180
3. Weitere Teilnehmer an den Sitzungen des Ältestenrats .....	184
4. Besetzung der Kommissionen .....	185
<b>IV. Die Ausschüsse nach § 54 GOBT .....</b>	<b>185</b>
1. Aufgaben und Verfahren .....	185
2. Öffentlichkeit .....	189
a) Parlamentsöffentlichkeit .....	189
b) Außerparlamentarische Öffentlichkeit .....	189
3. Besetzung .....	190
a) Regeln der Geschäftsordnung .....	190
b) Die Ausschußbesetzung in der Praxis .....	191
aa) Die Einführung des Systems d'Hondt .....	191
bb) Berliner Abgeordnete .....	195
cc) Die Geschäftsordnung von 1951 .....	196
dd) Die Entwicklung bis zur 6. Wahlperiode .....	198
ee) Die Umstellung von d'Hondt auf Hare-Niemeyer .....	201
ff) Das System St. Lague-Schepers .....	203
gg) Die Ausschußbesetzung nach dem Einzug der GRÜNEN in den Bundestag .....	204
hh) Die Ausschußbesetzung nach der Wiedervereinigung .....	207
4. Wechsel der Ausschußmitglieder .....	207
5. Weitere Mitglieder und Teilnehmer an den Ausschußsitzungen .....	208
6. Ausschüsse und Fraktionen .....	210

7. Verbandseinfluß in den Ausschüssen .....	211
8. Die Ausschubvorsitzenden .....	212
a) Aufgaben .....	212
b) Die Bestimmung der Ausschubvorsitzenden .....	213
V. Gremien mit besonders geregelter Besetzung .....	216
1. Unterausschüsse .....	216
a) Aufgaben .....	216
b) Besetzung .....	217
2. Enquetekommissionen .....	218
a) Aufgaben .....	218
b) Besetzung .....	219
c) Abberufung der Mitglieder .....	220
3. Wahlprüfungsausschuß .....	221
a) Aufgaben .....	221
b) Besetzung .....	221
4. Wahlmännerausschuß zur Wahl der Richter am Bundesverfassungsgericht .....	224
a) Aufgaben .....	224
b) Die Besetzung des Wahlmännerausschusses .....	225
5. Gemeinsamer Ausschuß .....	227
a) Aufgaben .....	227
b) Besetzung .....	228
6. Vermittlungsausschuß .....	231
a) Aufgaben .....	231
b) Besetzung .....	231
7. Richterwahlausschuß .....	234
a) Aufgaben .....	234
b) Besetzung .....	235
8. Die Entstehung besonderer Gremien zur Kontrolle der Nachrichtendienste .....	238
a) Notwendigkeit parlamentarischer Kontrolle .....	238
b) Parlamentarische Kontrolle in den Ausschüssen .....	239
c) Das Parlamentarische Vertrauensmännergremium .....	240
d) Die Zusammensetzung des Parlamentarischen Vertrauensmännergremiums .....	241
9. Das G 10-Gremium .....	244
a) Aufgaben .....	244
b) Besetzung .....	245
10. Die parlamentarische Kontrollkommission .....	249
a) Aufgaben .....	249
b) Besetzung .....	251

11. Das Vertrauensgremium nach der Bundeshaushaltsordnung und seine Vorläufer .....	255
a) Entstehungsgeschichte und Aufgaben der Kontrollgremien für die Haushalte der Nachrichtendienste .....	255
b) Besetzung des Gremiums nach § 4 IX HaushaltsG 84 und 85 .....	257
c) Das Vertrauensgremium .....	259
VI. Untersuchungsausschüsse .....	260
1. Aufgabe .....	260
2. Besetzung .....	261
D. Zwischenergebnis und offene Fragen .....	263
I. Bedeutung der Gremien für das parlamentarische Verfahren .....	263
II. Fraktionen und Gremien .....	263
III. Besetzung der Gremien .....	265
1. Benennung der Mitglieder durch die Fraktionen .....	265
2. Fraktionsproporz .....	266
3. Parlamentarisches Regierungssystem und Gremienbesetzung .....	267
4. Beteiligung aller Fraktionen .....	267
a) Praxis bis zur 9. Wahlperiode .....	267
b) Praxis nach dem Einzug der GRÜNEN in den Bundestag .....	269
5. Das Berechnungssystem für die Sitzverteilung .....	270
6. Wahlsysteme .....	271
E. (Verfassungs-)Rechtliche Anforderungen an die Besetzung parlamentarischer Gremien .....	272
I. Anspruch jeder Fraktion auf Vertretung in jedem Gremium (Grundmandat) .....	272
1. Anspruch aus der Geschäftsordnung .....	272
a) Die geschriebene Geschäftsordnung .....	272
b) Geschäftsordnungs-Gewohnheitsrecht .....	274
c) Ergebnis .....	275
2. Anspruch aus der Verfassung .....	275
a) Art. 53 a GG .....	275
b) Art. 45 a GG .....	276
c) Art. 21 I GG .....	276
aa) Fraktion und Partei .....	277
bb) Chancengleichheit der Parteien .....	278
cc) Übertragbarkeit auf Fraktionen .....	280
d) Art. 38 I 1 GG: Wahlgleichheit und Fraktionen .....	282
e) Art. 38 I 1, 2 GG: Gleichheit der Abgeordneten .....	284



f) Fraktionsmitgliedschaft als Voraussetzung zur Wahrnehmung der Abgeordnetenfunktionen .....	285
g) Minderheitenschutz und Recht auf Bildung und Ausübung der Opposition .....	287
aa) Minderheitenschutz .....	287
bb) Opposition .....	288
h) Öffentlichkeit (Art. 42 I GG) .....	292
i) Demokratische Repräsentation .....	293
II. Grenzen des Anspruchs jeder Fraktion auf Vertretung in jedem Gremium .....	298
1. Art. 95 II GG, Richterwahlausschuß .....	298
a) Begrenzte Mitgliederzahl .....	298
b) Fraktionsproporz kontra Grundmandat .....	298
c) Grundmandat mit beratender Stimme .....	301
2. Art. 77 II GG, Vermittlungsausschuß .....	302
3. Art. 40 I GG, Präsident und Stellvertreter .....	304
a) Grundmandat in Leitungsgremien .....	304
b) Ausnahme Präsidium? .....	304
4. Verfassungswidrigkeit des Gremiums kontra Grundmandatsanspruch? .....	307
5. Effektivität parlamentarischer Arbeit .....	308
6. Geheimschutz .....	309
a) Stellenwert des Geheimschutzes .....	309
b) Geheimschutz im Bundestag .....	311
c) Geheimschutz durch Minimierung der Zahl der Gremienmitglieder .....	311
d) Geheimschutz durch Ausschluß einer Fraktion .....	313
e) Geheimschutz durch Ausschluß einzelner Abgeordneter .....	314
f) Ergebnis .....	314
III. Besetzungsverfahren .....	314
1. Anforderungen aus der Sicht der Fraktionen .....	315
2. Proporz-Besetzungsverfahren .....	315
a) Verteilung nach Proporz und Benennung durch die Fraktionen .....	315
b) Verhältniswahl .....	315
3. Mehrheitswahl .....	317
4. Mischformen .....	318
5. Vermittlung demokratischer Legitimation .....	320
IV. Berechnungssysteme .....	323
1. Zeitlich abgestufte Gremienmandate .....	323
2. Gremienmandate mit unterschiedlicher Stimmkraft .....	323
3. Anforderungen an die Berechnungssysteme .....	325
4. Unterschiede zwischen d'Hondt, Hare-Niemeyer und St. Lague-Schepers ..	326

V. Die Rechte fraktionsloser Abgeordneter bei der Gremienbesetzung .....	329
1. Das Recht zur Bildung einer Fraktion .....	330
2. Gruppenrechte bei der Gremienbesetzung .....	332
a) Besetzung von Ausschüssen und Leitungsgremien .....	332
b) Beteiligung am Gemeinsamen Ausschuß .....	334
3. Fraktionsproporz und Rechte einzelner fraktionsloser Abgeordneter .....	335
4. Aktives Wahlrecht .....	336
5. Passives Wahlrecht .....	337
6. Das Recht einzelner fraktionsloser Abgeordneter auf Mitgliedschaft in einem Gremium .....	338
VI. Ausschlußrückruf .....	340
VII. Regelung der Gremienbesetzung durch Gesetz .....	342
1. Verfassungsrechtliche Ermächtigungen zu gesetzlichen Verfahrensregeln .....	342
2. Regelung von Außenbeziehungen des Parlaments .....	343
3. Bedeutungswandel der Geschäftsordnungsautonomie .....	344
4. Die Auffassung des Bundesverfassungsgerichts .....	345
5. Sinn und Zweck der Geschäftsordnungsautonomie unter dem Grundgesetz .....	347
a) Gewaltenteilung .....	347
b) Minderheitenschutz .....	348
<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>353</b>