

**Beiträge zum Parlamentsrecht**

---

**Band 46**

**Die Rechtsstellung  
der Parlamentspräsidenten in  
den Ländern der Bundesrepublik  
Deutschland und ihre Aufgaben  
im parlamentarischen Geschäftsgang**

**Von**

**Michael Köhler**



**Duncker & Humblot · Berlin**

**Gefördert mit Mitteln des Deutschen Bundestages**

**MICHAEL KÖHLER**

**Die Rechtsstellung der Parlamentspräsidenten  
in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland  
und ihre Aufgaben im parlamentarischen Geschäftsgang**

# **Beiträge zum Parlamentsrecht**

Herausgegeben von

**Ulrich Karpen, Heinrich Oberreuter, Wolfgang Zeh**

in Verbindung mit

**Peter Badura, Wolfgang Heyde, Joachim Linck**

**Georg-Berndt Oschatz, Hans-Peter Schneider**

**Uwe Thaysen**

**Band 46**

Die Rechtsstellung der  
Parlamentspräsidenten in den  
Ländern der Bundesrepublik  
Deutschland und ihre Aufgaben  
im parlamentarischen  
Geschäftsgang

Von

Michael Köhler



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

**Köhler, Michael:**

Die Rechtsstellung der Parlamentspräsidenten in den Ländern  
der Bundesrepublik Deutschland und ihre Aufgaben im  
parlamentarischen Geschäftsgang / von Michael Köhler. –

Berlin : Duncker und Humblot, 2000

(Beiträge zum Parlamentsrecht ; Bd. 46)

Zugl.: Göttingen, Univ., Diss., 1998

ISBN 3-428-09998-2

Alle Rechte vorbehalten

© 2000 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fremddatenübernahme und Druck:

Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0720-6674

ISBN 3-428-09998-2

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 

## **Meinen Eltern**





## Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Mai 1999 von der Juristischen Fakultät der Georg-August-Universität Göttingen als Dissertation angenommen.

Meinem verehrten Doktorvater, Herrn Prof. Dr. Hans H. Klein, Richter des Bundesverfassungsgerichts a. D., bin ich für die Anregung des Themas und seine umsichtige Betreuung während der Erstellung der Arbeit in Dank verbunden. Herr Prof. Dr. Hans H. Klein hat die Entstehung der Arbeit in jeder Hinsicht in beispielhafter Weise gefördert. Gedankt sei auch Herrn Privatdozent Dr. Volker Schlette für die rasche Erstellung des Zweitgutachtens.

Dank schulde ich ebenfalls den Mitarbeitern der Verwaltung des Niedersächsischen Landtags und der Hamburgischen Bürgerschaft sowie den vielen Gesprächspartnern in Politik und Wissenschaft, deren Informationen und Erfahrungen für diese Arbeit von großem Wert waren.

Ferner danke ich der Konrad-Adenauer-Stiftung für die ideelle und finanzielle Förderung der vorliegenden Arbeit aus Mitteln des Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft. Danken möchte ich auch Herrn Prof. Dr. Ulrich Karpen sowie dem Verlag Duncker & Humblot für die Aufnahme in die Reihe „Beiträge zum Parlamentsrecht“.

Mein besonderer Dank gilt all denen, ohne deren gewinnbringende und aufmunternde Unterstützung die Anfertigung der Arbeit nicht möglich gewesen wäre. Der liebevolle Zuspruch meiner Freundin Sabine Neumeister sei an dieser Stelle hervorgehoben.

Herzlich danke ich schließlich meinen Eltern. Ich freue mich, ihnen diese Arbeit widmen zu können. Sie haben mehr für mich getan, als diese Widmung zum Ausdruck bringen kann.

Hamburg, im Februar 2000

*Michael Köhler*



# Inhaltsverzeichnis

Einleitung .....	15
------------------	----

## *Erster Abschnitt*

<b>Das Amt des Landtagspräsidenten</b>	<b>17</b>
I. Der Amtserwerb .....	17
1. Die Voraussetzungen für den Erwerb .....	18
2. Das Wahlverfahren .....	20
3. Der Amtserwerb und dessen Folgen .....	26
4. Die Erforderlichkeit eines Amtseides .....	29
5. Die Inkompatibilität mit anderen Tätigkeiten .....	32
II. Der Amtsverlust .....	34
1. Die Verlustgründe .....	34
a) Das Ende der Amtszeit .....	34
b) Der Verlust des Abgeordnetenmandats .....	36
c) Der Verlust der Fraktionszugehörigkeit .....	39
d) Die Abberufung .....	40
2. Die Amtsniederlegung .....	48
III. Die protokollarische Einordnung des Amtes .....	50
IV. Die Organstellung des Landtagspräsidenten .....	53

## *Zweiter Abschnitt*

<b>Die Stellung des Landtagspräsidenten im Präsidium</b>	<b>57</b>
I. Die Zusammensetzung des Präsidiums .....	58
1. Die Vizepräsidenten .....	61
a) Anzahl und persönliche Voraussetzungen .....	61

b) Die Aufgaben der Vizepräsidenten .....	63
aa) Unterstützung der Amtsführung des Präsidenten .....	63
bb) Vertretung des Präsidenten .....	63
2. Die Schriftführer .....	67
a) Anzahl und Stellung der Schriftführer .....	67
b) Das Aufgabenfeld der Schriftführer .....	68
II. Das Wahlverfahren .....	70
III. Der Verlauf der Präsidiumssitzungen .....	73
IV. Der Aufgabenbereich des Präsidiums .....	76
1. Bildung des Sitzungsvorstands .....	77
2. Entwurf des Haushaltsplans für den Landtag .....	79
3. Mitwirkung an Personalentscheidungen innerhalb der Landtagsverwaltung ...	81
4. Überwachung des Verhaltens der Abgeordneten .....	82
5. Sonstige Aufgaben .....	84

### *Dritter Abschnitt*

#### **Die Stellung des Landtagspräsidenten in sonstigen parlamentarischen Gremien** 89

I. Die Stellung im Ältestenrat .....	89
1. Historische Grundlagen .....	89
2. Zusammensetzung und Sitzungsverlauf .....	91
3. Die Arbeit des Ältestenrats .....	94
a) Die Unterstützung des Präsidenten bei der Amtsführung .....	95
b) Innere Angelegenheiten .....	98
c) Lenkungs-, Vermittlungs- und Schlichtungsorgan .....	99
II. Die Stellung in den Ausschüssen .....	101

*Vierter Abschnitt*

<b>Die Leitungsgewalt des Landtagspräsidenten in den Verhandlungen des Landtags</b>	102
I. Begriff und Umfang der Leitungsgewalt .....	102
II. Die Vorbereitung der Arbeiten des Landtags .....	104
1. Die Sichtung und Überprüfung der Beratungsgegenstände .....	104
2. Die Aufstellung der Tagesordnung .....	106
III. Die Einberufung des Landtags .....	110
1. Das Selbstversammlungsrecht des Parlaments und das Einberufungsrecht des Landtagspräsidenten .....	110
2. Besondere Fälle der Einberufung durch den Landtagspräsidenten .....	112
a) Die Einberufung nach der Wahl .....	112
b) Die Einberufung auf Verlangen einer Abgeordnetenminderheit oder der Landesregierung .....	113
IV. Der Verlauf der Plenarsitzungen .....	115
1. Die Eröffnung der Sitzungen .....	116
2. Der Eintritt in die Tagesordnung .....	118
3. Die Eröffnung der Beratung und der Aussprache .....	120
V. Die Leitung während der Reden .....	126
1. Die Bestimmung der Rednerreihenfolge .....	126
2. Die Worterteilung .....	129
3. Besondere Formen der Worterteilung .....	131
a) Die Worterteilung zur Sache .....	132
b) Die Worterteilung zur Geschäftsordnung .....	132
c) Die Worterteilung zu einer persönlichen Bemerkung .....	134
d) Die Worterteilung zur Abgabe einer Erklärung .....	136
aa) Persönliche Erklärungen .....	137
bb) Sachliche Erklärungen .....	138
e) Die Worterteilung zu einer Zwischenfrage .....	139
4. Die äußere Form und die Dauer der Reden .....	140
5. Möglichkeiten zur Verlängerung der Redezeit .....	144

VI. Die Leitung der Abstimmungen .....	146
1. Die Feststellung der Beschlußfähigkeit .....	146
2. Die Fassung der Fragen und die Abstimmungsreihenfolge .....	150
3. Die Arten der Abstimmung .....	155
VII. Die Auslegungsbefugnis des Landtagspräsidenten bei Fragen der Geschäftsordnung .....	164
1. Rechtsnatur und Geltungsdauer der Geschäftsordnung .....	164
2. Die Auslegung der Geschäftsordnung .....	166
3. Die Abweichung von der Geschäftsordnung .....	169
4. Die Änderung der Geschäftsordnung .....	170
VIII. Die Tätigkeit nach dem Schluß der Sitzung .....	171

#### *Fünfter Abschnitt*

<b>Die Ordnungsgewalt des Landtagspräsidenten</b>	<b>175</b>
I. Der Begriff der Ordnungsgewalt .....	175
II. Die Ordnungsgewalt als Disziplinargewalt gegenüber den Abgeordneten .....	177
1. Die rechtlichen Grundlagen der Disziplinargewalt .....	180
2. Die Maßnahmen der Disziplinargewalt .....	182
a) Die Maßnahmen in der Redeordnung .....	183
aa) Der Ruf zur Sache .....	183
bb) Die Wortentziehung infolge mehrfacher Sachrufe .....	186
cc) Die Wortentziehung wegen Überschreitung der Redezeit .....	189
b) Die Maßnahmen in der Sitzungsordnung .....	191
aa) Die Rüge .....	191
bb) Der Ruf zur Ordnung .....	194
cc) Die Wortentziehung infolge mehrfacher Ordnungsrufe .....	200
dd) Der Ausschluß eines Abgeordneten von der Sitzung .....	202
(1) Parlamentshistorische Grundlagen .....	202
(2) Der Ausschluß für den Rest der Sitzung .....	206
(3) Der Ausschluß für mehrere Sitzungstage .....	210
c) Sonstige Maßnahmen .....	215

Inhaltsverzeichnis	13
3. Die rechtliche Überprüfbarkeit präsidialer Disziplinarmaßnahmen .....	215
a) Die Einlegung eines Einspruchs .....	216
b) Gerichtliche Überprüfbarkeit .....	221
III. Die Ordnungsgewalt gegenüber der Gesamtheit der Abgeordneten .....	224
IV. Die Ordnungsgewalt gegenüber Mitgliedern der Landesregierung sowie ihren Beauftragten .....	228
V. Die Ordnungsgewalt gegenüber den Zuhörern .....	232
<i>Sechster Abschnitt</i>	
<b>Das Hausrecht des Landtagspräsidenten</b>	235
I. Der Begriff des Hausrechts und seine rechtliche Charakterisierung .....	235
II. Der Umfang und Anwendungsbereich des Hausrechts .....	238
III. Die Maßnahmen des Landtagspräsidenten aufgrund des Hausrechts und ihre strafrechtliche Beurteilung .....	240
IV. Die Strafbarkeit der Mißachtung präsidialer Anordnungen .....	243
V. Die Zustimmungsbefugnis bei Durchsuchungen und Beschlagnahmen im Land- tagsgebäude .....	245
VI. Die Banneile als Erweiterung des präsidialen Hausrechts .....	248
<i>Siebter Abschnitt</i>	
<b>Die Polizeigewalt des Landtagspräsidenten</b>	252
I. Die historische Entwicklung .....	254
II. Die funktionale Bedeutung und Trägerschaft .....	257
III. Der Umfang der Polizeigewalt .....	259
IV. Die Ausübung der Polizeigewalt .....	264
1. Handlungsformen polizeilicher Maßnahmen und ihre gesetzlichen Grund- lagen .....	264
2. Die Durchsetzung polizeilicher Maßnahmen .....	268
a) Hauseigener Ordnungsdienst .....	270
b) Amts- und Vollzugshilfe durch die ordentliche Polizei .....	271

3. Das Eingreifen der ordentlichen Polizeibehörden im Landtag in Ausnahmefällen .....	273
V. Der Rechtsschutz gegen polizeiliche Maßnahmen des Landtagspräsidenten .....	276
VI. Das „Zählsorge-Telefon“ als besonderer Anwendungsfall der präsidentialen Polizeigewalt .....	277

### *Achter Abschnitt*

#### **Der Landtagspräsident als Leiter der Parlamentsverwaltung und Vertreter des Landtags** 279

I. Die Parlamentsverwaltung .....	279
1. Rechtsgrundlage und Stellung im Verwaltungsaufbau der Länder .....	280
2. Aufgaben und Organisation .....	281
a) Der allgemeine Verwaltungsaufbau .....	282
aa) Der Direktor beim Landtag .....	283
bb) Die allgemeine Verwaltung .....	284
cc) Der Parlamentsdienst .....	287
dd) Die Presse- und Öffentlichkeitsarbeit .....	290
b) Der wissenschaftliche Hilfsdienst .....	291
3. Die Leitung der Personalverwaltung .....	296
4. Die Leitung der wirtschaftlichen Verwaltung .....	301
II. Die Vertretung des Landtags .....	302
1. Die staatsrechtliche Repräsentation .....	303
2. Die Vertretung in Rechtsgeschäften und Rechtsstreitigkeiten .....	304

### *Neunter Abschnitt*

<b>Interparlamentarische Zusammenarbeit</b>	308
<b>Schlußbetrachtung</b> .....	310
<b>Gesetzestexte</b> .....	313
<b>Literaturverzeichnis</b> .....	315
<b>Stichwortverzeichnis</b> .....	327
<b>Anhang</b> .....	331



## Einleitung

Auch in einer Zeit, in der das, was man große Politik nennt, sich in zunehmenden Maße von den Ländern auf den Bund verlagert, behalten die Länderparlamente ihre herausragende Bedeutung als „Herz der Demokratie“. Vielfältig sind nach wie vor die Möglichkeiten, das Leben der Bürger im jeweiligen Bundesland zu beeinflussen und auch mit ihren gesetzgeberischen und sonstigen Entscheidungen Akzente zu setzen, die deutlich das Agieren der Bundesorgane und letztlich die Lebensverhältnisse eines jeden Bundesbürgers zumindest mittelbar mitprägen.

Von besonderem Interesse muß in diesem Zusammenhang die Rolle des jeweiligen Parlamentspräsidenten sein. Der Parlamentspräsident erscheint aufgrund der Vielzahl seiner Kompetenzen als Zentralfigur der parlamentarischen Organisation und verkörpert auf diese Weise die hervorragende Position des Parlaments.

Seit den Anfängen des deutschen Parlamentarismus im 19. Jahrhundert ist die Stellung des Parlamentspräsidenten im wesentlichen durch eine doppelte Ausrichtung seiner Aufgaben und Befugnisse gekennzeichnet: sie sind einerseits nach innen gerichtet, wo sie insbesondere in der Ordnungs- und Leitungsgewalt des Präsidenten zum Ausdruck kommen, und sie sind andererseits nach außen gerichtet, insbesondere als Aufgabe und Befugnis der Repräsentation des Parlaments. Mit der Repräsentantenfunktion korrespondiert eine umfassende Vertretungsbefugnis, vor allem gegenüber den anderen Staatsorganen, die sich aber nach der Konstruktion des Amtes durch alle Rechtsbereiche zieht und mithin auch die Vertretung des Landtags in allen rechtsgeschäftlichen und gerichtlichen Angelegenheiten des Parlaments erfaßt. Im Zusammenhang mit der Ordnungs- und Leitungsgewalt steht zudem die Befugnis des Präsidenten, die Polizeigewalt und das Hausrecht auszuüben. Obgleich diese Kompetenzen in der parlamentarischen Praxis meist eng miteinander verknüpft sind und sich gegenseitig ergänzen, sind sie doch – zumindest in der Theorie – scharf voneinander zu unterscheiden. Verfassungsrechtliche Aufgabe des Landtagspräsidenten ist schließlich auch die Leitung der Parlamentsverwaltung, bei der ihm als oberster Dienstbehörde alle Maßnahmen der Dienstaufsicht und der Disziplinalgewalt gegenüber den Angehörigen der Hausverwaltung zur Verfügung stehen.

Das genannte Aufgabenfeld des Präsidenten gibt die Gliederung dieser Arbeit vor. Die vorliegende Untersuchung setzt auf dieser Grundlage die rechtliche Stellung der Parlamentspräsidenten in den 16 Ländern der Bundesrepublik Deutschland zueinander vergleichend in Beziehung, mit der Maßgabe, Gemeinsamkeiten,

Abweichungen und strukturelle Besonderheiten herauszuarbeiten und zu kommentieren.

Dabei erfaßt das Thema zwar schwerpunktmäßig die Person des Landtagspräsidenten und dessen Rechte und Pflichten, strahlt aber naturgemäß aus auf rechtliche Strukturen des Parlaments im allgemeinen. Hinsichtlich dieser Strukturen wird das für das deutsche Parlamentsrecht Allgemeingültige herausgestellt, ohne daß für einzelne Parlamente bestehende Besonderheiten darüber zu kurz kommen. Vom Parlamentsrecht der Landtage abweichende Regelungen für den Bundestag werden deutlich hervorgehoben und werfen damit auch mittelbar Licht auf die Rechtsstellung des Bundestagspräsidenten.

Wesentlicher Bestandteil dieser Arbeit sind zudem die führenden politischen Gremien der Parlamente, namentlich Präsidium und Ältestenrat. Auch hier wird aufgezeigt, welche Rolle dem Parlamentspräsidenten in diesen Gremien zukommt. Primäres Anliegen der Bearbeitung ist jedoch, einen Überblick über Zusammensetzung und Arbeitsweise dieser Gremien in den einzelnen Ländern zu geben, zumal nicht alle Länderparlamente die Existenz beider Gremien nebeneinander kennen. Im Mittelpunkt steht demgemäß die Darstellung der Unterschiede von Präsidium und Ältestenrat in den Landtagen im Hinblick auf personelle Struktur, Funktionen der Mitglieder, sowie Aufgaben und Entscheidungsbefugnisse.

Im Rahmen der Stellung des Landtagspräsidenten als Leiter der Parlamentsverwaltung werden schließlich auch Aufbau, Organisation und Aufgaben der einzelnen Landtagsverwaltungen untersucht, die jeweils eine eigene Prägung erfahren haben.

Insgesamt betrachtet ist die Arbeit also bemüht, unter Zugrundelegung der Landesverfassungen und parlamentarischen Geschäftsordnungen ein Bild vom Parlamentsrecht der Länder zu zeichnen, in dessen Mittelpunkt das Präsidentenamt und seine unterschiedliche Ausgestaltung in den einzelnen Landtagen steht.

## *Erster Abschnitt*

# **Das Amt des Landtagspräsidenten**

## **I. Der Amtserwerb**

In allen Verfassungen der Länder der Bundesrepublik besteht die Regelung, daß der Landtagspräsident vom Parlament gewählt wird<sup>1</sup>. Die Wahl des Präsidenten ist nicht nur ein Recht, sondern auch eine verfassungsrechtliche Verpflichtung<sup>2</sup> und als solche eine der ersten Amtshandlungen des neu gewählten Parlaments. Sie ist Ausfluß des Selbstorganisationsrechts der Legislative<sup>3</sup> und stellt ein Verfahren dar, das der Landtag in eigener Verantwortung durchführt. Der Landtag kann somit als erste Gewalt der dreigeteilten Staatsmacht seine Organisation und Geschäftsführung selbst und ohne Beeinträchtigung durch andere Staatsorgane vornehmen<sup>4</sup>.

Eine derart freie Präsidentenwahl war bis in die Mitte des 19. Jahrhunderts in den deutschen Parlamenten nicht üblich. Vielmehr wurden dem Monarchen mehrere zuvor gewählte Kandidaten vorgeschlagen. Dieser ernannte dann einen der Kandidaten nach seinem Belieben zum Präsidenten<sup>5</sup>. In der Regel wurden drei Kandidaten vorgeschlagen. Das gleiche Verfahren wurde entsprechend bei den Vizepräsidenten angewandt. In Staaten mit Zweikammersystem wurden die meisten Präsidenten der ersten Kammer sogar bis zum Ende des Kaiserreichs ganz ohne Vorschlag der Kammer direkt vom Monarchen zum sog. „Landtagsmarschall“ bestellt<sup>6</sup>. Eine Wende trat erst 1848 ein, als die zentralen deutschen Volksvertretungen ein Selbstorganisationsrecht beanspruchten, was ihnen vereinzelt auch zugestanden wurde<sup>7</sup>. „Beispielgebend“<sup>8</sup> war in diesem Zusammenhang vor allem die Entwicklung in Preußen. Dort war in den Verfassungen von 1848 und 1850 gegen

---

<sup>1</sup> Art. 69 I LV-Bg; Art. 41 LV-Be; Art. 86 LV-Br; Art. 32 I LV-BW; Art. 20 I LV-By; Art. 18 I LV-Ha; Art. 84 LV He; Art. 29 I LV-MV; Art. 18 I LV-Nds; Art. 38 I LV-NRW; Art. 85 II LV-RP; Art. 49 I LV-SA; Art. 14 I LV-SH; Art. 70 II LV-SI; Art. 47 I LV-Ss; Art. 57 I LV-Th.

<sup>2</sup> Neumann, Art. 86 LV-Br, Rn. 4; Linck, Art. 57 LV-Th, Rn. 1.

<sup>3</sup> Mahnke, Art. 49 LV-Ss, Rn. 1.

<sup>4</sup> Geller / Kleinrahm, Art. 38 LV-NRW, Anm. 1.

<sup>5</sup> Schick, in: DVP 1989, 153 (160).

<sup>6</sup> Vgl. § 18 der VO über die Bildung des Vereinigten Landtags vom 3. 2. 1847, pr. GS, S. 34.

<sup>7</sup> Gundelach, S. 320.

<sup>8</sup> Arndt, S. 29.