

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

Das Amt des Landtagspräsidenten	17
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

Die Stellung des Landtagspräsidenten im Präsidium	57
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

**Die Leitungsgewalt des Landtagspräsidenten
in den Verhandlungen des Landtags** 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

Die Ordnungsgewalt des Landtagspräsidenten 175

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> 	
Das Hausrecht des Landtagspräsidenten	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> 	
Die Polizeigewalt des Landtagspräsidenten	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 präsidialen 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

Interparlamentarische Zusammenarbeit	308
Schlußbetrachtung	310
Gesetzestexte	313
Literaturverzeichnis	315
Stichwortverzeichnis	327
Anhang	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 wird¹. Die Wahl des Präsidenten ist nicht nur ein Recht, sondern auch eine verfassungsrechtliche Verpflichtung² und als solche eine der ersten Amtshandlungen des neu gewählten Parlaments. Sie ist Ausfluß des Selbstorganisationsrechts der Legislative³ 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 vornehmen⁴.

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 Präsidenten⁵. 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“ bestellt⁶. Eine Wende trat erst 1848 ein, als die zentralen deutschen Volksvertretungen ein Selbstorganisationsrecht beanspruchten, was ihnen vereinzelt auch zugestanden wurde⁷. „Beispielgebend“⁸ war in diesem Zusammenhang vor allem die Entwicklung in Preußen. Dort war in den Verfassungen von 1848 und 1850 gegen

¹ 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.

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

³ Mahnke, Art. 49 LV-Ss, Rn. 1.

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

⁵ Schick, in: DVP 1989, 153 (160).

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

⁷ Gundelach, S. 320.

⁸ Arndt, S. 29.