

Schriften zum Öffentlichen Recht

---

Band 1525

# Besondere Eigenschaften legislativer Geschäftsordnungen

Bundestag und Bundesrat im Vergleich  
unter besonderer Betrachtung der Abweichungsbefugnis

Von

Katharina Schwengel



Duncker & Humblot · Berlin

KATHARINA SCHWENGEL

## Besondere Eigenschaften legislativer Geschäftsordnungen

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1525

# Besondere Eigenschaften legislativer Geschäftsordnungen

Bundestag und Bundesrat im Vergleich  
unter besonderer Betrachtung der Abweichungsbefugnis

Von

Katharina Schwengel



Duncker & Humblot · Berlin

Die Juristische Fakultät der Ruhr-Universität Bochum hat diese Arbeit  
im Jahre 2023 als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in  
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten  
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten

© 2024 Duncker & Humblot GmbH, Berlin  
Satz: TextFormArt, Daniela Weiland, Göttingen  
Druck: CPI books GmbH, Leck  
Printed in Germany

ISSN 0582-0200

ISBN 978-3-428-19077-5 (Print)

ISBN 978-3-428-59077-3 (E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 ☺

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

*Meinen Eltern*



## Vorwort

Die vorliegende Untersuchung wurde im Sommersemester 2023 von der Juristischen Fakultät der Ruhr-Universität Bochum als Dissertation angenommen. Rechtsprechung und Literatur haben bis September 2022 Berücksichtigung gefunden. Nachträglich eingearbeitet wurden einige Anmerkungen zur Reform der Geschäftsordnung des Bundestages vom Dezember 2022.

Ohne die tatkräftige Unterstützung meiner Familie, Freunde und vieler Wegbegleiter wäre mir die Anfertigung dieser Arbeit nicht möglich gewesen. Ihnen zu danken ist mir ein großes Anliegen und eine große Freude.

Zunächst möchte ich meinem Doktorvater Prof. Dr. Julian Krüper ganz herzlich für die Betreuung dieser Arbeit durch wichtige Anregungen und Ratschläge sowie die lehrreichen Erfahrungen danken, die ich als wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl sammeln durfte. Stets förderte er ein tiefes und allumfassendes Verständnis des Verfassungsrechts sowie die präzise und interdisziplinäre wissenschaftliche Auseinandersetzung.

Für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens bedanke ich mich bei Prof. Dr. Markus Kaltenborn. Ein großer Dank gilt auch Prof. Dr. Martin Morlok, der mein Interesse am Parlamentsrecht geweckt, mich in Zeiten meines Studiums gefördert und meinen Entschluss zur Anfertigung der Dissertation angeregt und bestärkt hat.

Für die mühselige Korrekturarbeit möchte ich meiner Freundin Frederika Niemer ganz herzlich danken. Dr. Jan Paus, Benjamin Poliak, und Maren Solmecke danke ich nicht nur für die scharfsinnigen und hilfreichen Korrekturanregungen, sondern auch für die wundervolle und heitere Zeit, die wir zusammen am Lehrstuhl teilten und an die ich gern zurückdenke. Mein Dank gilt weiter Niklas Eiden, der mir mit seiner lebensfrohen und liebevollen Art in der letzten Phase der Promotion großartige Unterstützung leistete.

Besonders danken möchte ich auch meiner Oma, die aufgrund ihrer positiven und emanzipierten Einstellung stets ein Vorbild für mich war und die Drucklegung dieser Arbeit finanziell unterstützt hat. Ein besonderer Dank gilt schließlich meinen Eltern, die alle erdenklichen Voraussetzungen für meine Ausbildung und das Promotionsvorhaben schufen und mir auf meinem Weg stets zur Seite standen. Ihnen ist diese Arbeit gewidmet.

Düsseldorf im August 2023

*Katharina Schwengel*





# Inhaltsverzeichnis

<b>Einleitung</b> .....	15
<b>A. Rechtliche und historische Grundlagen der Geschäftsordnungen von Bundestag und Bundesrat</b> .....	19
I. Rechtliche Grundlagen .....	19
1. Rechtliche Grundlagen der Geschäftsordnung des Bundestages .....	19
a) Verfassungsrechtliche Grundlagen .....	20
b) Die Geschäftsordnung als zentrales Regelungsinstrument des autonomen Parlamentsrechts .....	24
aa) Begriff und Regelungsgegenstand der Geschäftsordnung .....	24
bb) Vereinfachtes Verfahren bei der Rechtssetzung .....	26
cc) Das Problem der Rechtsnatur der Geschäftsordnung .....	28
c) Auslegung der Geschäftsordnung des Bundestages .....	33
aa) Grundlagen der Geschäftsauslegung .....	33
bb) Auslegungskompetenzen .....	35
(1) Bundestagspräsident .....	36
(2) Geschäftsordnungsausschuss .....	37
(3) Ältestenrat und Präsidium .....	40
d) Gesetzliche Regelungen im Bereich des Parlamentsrechts .....	41
aa) Wahlfreiheit oder Geschäftsordnungszwang? .....	44
bb) Rangverhältnis von Gesetz und Geschäftsordnung .....	50
e) Ungeschriebene Regeln des Parlamentsrechts .....	52
2. Rechtliche Grundlagen der Geschäftsordnung des Bundesrates .....	55
a) Verfassungsrechtliche Grundlagen .....	55
b) Regelungsinstrumente der Selbstorganisationsautonomie .....	57
aa) Geschäftsordnung des Bundesrates .....	58
(1) Regelungsinhalt und Rechtsnatur .....	58
(2) Auslegung der Geschäftsordnung des Bundesrates .....	60
(a) Auslegung durch den Präsidenten, § 47 Abs. 1 GOBR .....	61
(b) Auslegung durch das Plenum, § 47 Abs. 2 GOBR .....	62
bb) Einfaches Gesetzesrecht .....	63
cc) Gewohnheitsrecht und Brauch .....	66

II. Historische Grundlagen .....	69
1. Kontinuitäten des Verfahrensrechts des Bundestages und seiner historischen Vorgänger .....	69
a) Anfänge der Rationalisierung des parlamentarischen Verfahrens zur Zeit der Frankfurter Nationalversammlung .....	69
b) Kontinuitäten trotz Restauration und Reichsgründung .....	72
c) Konstitutionalisierung der Parlamentsautonomie zur Zeit der Weimarer Republik .....	75
d) Entwicklung in der Bundesrepublik .....	80
2. Historische Kontinuitäten der Organisations- und Verfahrensstrukturen des Bundesrates .....	82
a) Bundesrat der Reichsverfassung .....	83
b) Kontinuitäten trotz Funktionswandel des Weimarer Reichsrates .....	87
c) Parlamentarisierung des Bundesrates unter dem Grundgesetz .....	90
III. Zusammenfassung der rechtlichen und historischen Grundlagen .....	94
<b>B. Die Innenwirkung der Geschäftsordnung .....</b>	<b>96</b>
I. Intraorganrecht des Bundestages .....	96
1. Bindungswirkung gegenüber Mitgliedern anderer Verfassungsorgane .....	99
a) Parlamentarisches Rede- und Ordnungsrecht .....	102
aa) Parlamentarische Redeordnung .....	102
bb) Parlamentarisches Ordnungsrecht .....	105
cc) Bindungswirkung einzelner Ordnungsmaßnahmen .....	111
b) Parlamentarische Kontrollrechte .....	113
aa) Verfassungsrechtliche Verankerung des Interpellationsrechts .....	114
bb) Bindungswirkung der geschäftsordnungsrechtlich normierten Interpellationsinstrumente, insbesondere der Regierungsbefragung .....	117
cc) § 126a GOBT a.F. ....	122
2. Bindungswirkung gegenüber parlamentsexternen Privaten .....	124
a) Aktiv am parlamentarischen Verfahren Beteiligte .....	125
b) Interessenvertretung i. S. d. Lobbyregistergesetzes .....	128
c) Private als Störfaktor des parlamentarischen Verfahrens .....	129
d) Vorbehalt des Gesetzes .....	130
II. Intraorganrecht des Bundesrates .....	133
1. Inkompatibilität von Mitgliedschaft im Bundesrat und Bundestag .....	135
2. Plenum des Bundesrates .....	138
a) Teilnahmerecht der Mitglieder der Bundesregierung .....	138
b) Teilnahmerecht anderer Beteiligter .....	139

c) Redezeitbeschränkungen .....	141
d) Ordnungsrecht .....	143
aa) Aktive Sitzungsteilnehmer .....	143
bb) Zuhörer .....	146
e) Fragerecht des Bundesrates gegenüber der Bundesregierung .....	150
f) Ländervertreter in Angelegenheiten der Europäischen Union .....	156
3. Mitgliedschaft und Teilnahme in den Untergliederungen des Bundesrates ...	158
a) Ausschüsse des Bundesrates .....	158
b) Europakammer .....	162
c) Ständiger Beirat .....	164
III. Zusammenfassung und Schlussfolgerung zur Innenwirkung .....	166
<b>C. Die Diskontinuität der Geschäftsordnung .....</b>	<b>170</b>
I. Diskontinuität der Geschäftsordnung des Bundestages: Notwendiges Schutz- instrument oder Grenze der Parlamentsautonomie? .....	170
1. Der Grundsatz der Diskontinuität .....	171
2. Übertragung des Grundsatzes der Diskontinuität auf das Geschäftsordnungs- recht .....	173
3. Pfadabhängigkeit des Geschäftsordnungsrechts contra Diskontinuität .....	176
II. Kontinuität des autonomen Bundesratsrechts .....	180
III. Zusammenfassung und Schlussfolgerung: Kontinuität des legislativen Geschäfts- ordnungsrechts .....	181
<b>D. Die Abweichung von der Geschäftsordnung .....</b>	<b>183</b>
I. Abweichungskompetenz des Bundestages nach § 126 GOBT .....	183
1. Regelungsinhalt des § 126 GOBT .....	183
2. Grenzen der Geschäftsordnungsabweichung .....	187
a) Begrenzung durch den Vorrang der Verfassung .....	187
b) Begrenzung durch den Vorrang des Gesetzes .....	190
c) Geschäftsordnungsimmanente Begrenzung durch Belange des Minderhei- tenschutzes .....	190
d) Unzulässigkeit pauschaler inhaltlicher Begrenzungen: § 126 GOBT als Si- cherungsmittel der Parlamentsautonomie .....	194
e) Verhältnis zur Leitungskompetenz des Bundestagspräsidenten .....	195
3. Verfassungsrechtliche Fundierung des Minderheitenschutzes der GOBT ....	197
a) Artikulationsrechte .....	200
aa) Einwirkungen auf die Tagesordnung .....	202

(1) Widerspruch der Aufsetzung auf die Tagesordnung gemäß § 20 Abs. 3 GOBT	202
(2) Aufsetzungsverlangen der Antragsteller gemäß § 20 Abs. 4 GOBT	205
(3) Aufsetzungsverlangen gemäß § 93 Abs. 8 GOBT	206
(4) Aufsetzungsverpflichtung eines Einspruchs gegen Ordnungsmaßnahmen	208
bb) Verlangen nach einer Aussprache	211
cc) Privilegierte Rederechte	214
(1) Auffangregelungen zur Bestimmung der Rededauer gemäß § 35 Abs. 1 S. 2, 3 GOBT	214
(2) Privilegierte Rederechte der einzelnen Abgeordneten	215
(3) Privilegierte Rederechte der Fraktionen	218
b) Parlamentarische Kontrollrechte	221
aa) Interpellationsrechte	223
bb) Wehrbeauftragter	229
c) Abstimmungsrechte	233
aa) Verlangen nach der Verteilung des Abstimmungsgegenstandes und dem Vorlesen der Abstimmungsfrage	234
bb) Widerspruch der Absetzung einer zu wiederholenden Abstimmung gemäß § 20 Abs. 5 S. 2 GOBT	235
cc) Verlangen nach einer namentlichen Abstimmung gemäß § 52 S. 1 GOBT	236
d) Minderheitenrechte im arbeitsteiligen Bundestag	238
aa) Besetzung parlamentarischer Gremien nach Stellenteilen der Fraktionen	239
(1) Grundsatz der Spiegelbildlichkeit	239
(a) Grundsatz der Spiegelbildlichkeit und Mitgliederzahl des Gremiums	242
(b) Grundsatz der Spiegelbildlichkeit und die Besetzung parlamentarischer Gremien durch Wahlen	244
(2) Geltung des Grundsatzes der Spiegelbildlichkeit bei der Besetzung parlamentarischer Leitungspositionen?	247
(a) Präsidium, Schriftführer und Ausschussvorsitzende	248
(b) Ältestenrat	252
(3) Fazit zur Spiegelbildlichkeit	258
bb) Einberufung des Ältestenrates gemäß § 6 Abs. 1 S. 3 GOBT	258
cc) Einsetzung einer Enquetekommission auf Antrag einer Minderheit gemäß § 56 Abs. 1 S. 2 GOBT	259
dd) Verlangen nach einem Zwischenbericht eines Ausschusses gemäß § 62 Abs. 2 GOBT	261
ee) Verhinderung der Ausschussüberweisung von Entschließungsanträgen	262
4. Zwischenfazit zum Bundestag	264

II. Abweichungskompetenz des Bundesrates nach § 48 GOBR .....	265
1. Regelungsinhalt des § 48 GOBR .....	265
2. Grenzen des § 48 GOBR .....	268
3. Minderheitenschutz in der Geschäftsordnung des Bundesrates .....	269
a) Minderheitenrechte als Ausdruck der Mitgliedschaft im Bundesrat: Die Länder als Bezugssubjekte .....	269
b) Einzelne Minderheitenrechte der Geschäftsordnung des Bundesrates .....	279
aa) Einwirkung auf die Tagesordnung .....	280
(1) Aufsetzungsverlangen .....	281
(2) Aufsetzungswiderspruch .....	285
bb) Abstimmungsrechte .....	290
(1) Verlangen nach der Abstimmung nach Aufruf der Länder und der Zurückstellung einer Abstimmung gemäß § 29 GOBR .....	290
(2) Verlangen nach der Abstimmung zur Anrufung des Vermittlungs- ausschusses gemäß § 31 S. 3 HS. 2 GOBR .....	292
(3) Widerspruchsrecht der erneuten Beratung und Beschlussfassung gemäß § 32 S. 2 GOBR .....	295
(a) Zustimmung und Einspruch .....	297
(b) Gesetzesinitiativen und Stellungnahmen des Bundesrates .....	299
(c) Wiederaufnahmegebote .....	301
(d) Zulässigkeit erneuter Beratung und Beschlussfassung im Üb- rigen .....	301
cc) Paritätische Zusammensetzung der Untergliederungen des Bundes- rates .....	302
III. Zusammenfassung zur Abweichung .....	308
<b>Zusammenfassung in Thesen</b> .....	311
<b>Literaturverzeichnis</b> .....	316
<b>Stichwortverzeichnis</b> .....	342



## Einleitung

Das Geschäftsordnungsrecht bewegt sich als ein Teil des Parlamentsrechts in der Zwischenschicht von Recht und Politik und bildet dabei immer wieder den Gegenstand kontroverser Diskussionen.<sup>1</sup> Brisant wird es insbesondere, da es nicht nur politisches Recht,<sup>2</sup> sondern obendrein auch „Recht in eigener Sache“<sup>3</sup> ist. Die Identität zwischen Normgeber, Normadressaten und Normanwender, die Meinel treffend als „normative Zirkularität“ bezeichnet,<sup>4</sup> unterscheidet die Geschäftsordnung wesentlich von den übrigen Rechtsnormen.<sup>5</sup> Aufgrund dieses Umstandes werden der Geschäftsordnung daher durch Literatur und Rechtsprechung besondere Eigenschaften zugeschrieben, welche die juristische Betrachtung dieser Rechtsquelle besonders interessant machen. Nicht zuletzt deswegen ist das parlamentarische Geschäftsordnungsrecht seit den Anfängen des Parlamentarismus immer wieder Thema wissenschaftlicher Arbeiten geworden.<sup>6</sup> Nach gängiger Auffassung ist das Geschäftsordnungsrecht als Innenrecht zu qualifizieren, welches der Diskontinuität unterliegt und sich, insbesondere durch seine Abweichungsmöglichkeit im Einzelfall, durch besondere Flexibilität auszeichnet.<sup>7</sup> Indes sind die ersten beiden Annah-

---

<sup>1</sup> *Schwerin*, Bundestag, 1998, S. 16; *Bollmann*, Selbstorganisationsrecht, 1992, S. 17: bezeichnet das parlamentarische Verfahrensrecht als „politisches Kampfrecht“. Jüngst sind die Problematiken im Zusammenhang mit der AfD-Fraktion, wie etwa die Abwahl eines Ausschussvorsitzenden (BVerfGE 154, 1 ff.), den Streit um die Präsidiumswahl (BVerfG, NVwZ 2022, 629 ff.; NVwZ 2022, 640 ff.) oder auch die Änderung der Regelung zum Alterspräsidenten nennenswert, zum Ganzen auch *Schönberger/Schönberger*, JZ 2018, 105 ff.

<sup>2</sup> *Lörken*, Minderheiten, 1963, S. 54 ff.; *Di Fabio*, Der Staat 29 (1990), 599 (615); *Schulze-Fielitz*, in: *Schneider/Zeh* (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, 1989, § 11 Rn. 19 ff.

<sup>3</sup> Grundlegend *Streit*, Entscheidung in eigener Sache, 2006.

<sup>4</sup> *Meinel*, Selbstorganisation, 2019, S. 151. Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird bei dieser Abhandlung das generische Maskulinum verwendet. Sämtliche Personenbezeichnungen gelten gleichermaßen für alle Geschlechter.

<sup>5</sup> *Haug*, Bindungsprobleme, S. 171; *Kühnreich*, Selbstorganisationsrecht, 1997, S. 69; *Pietzcker*, in: *Schneider/Zeh* (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, 1989, § 10 Rn. 2, 32; *Cancik*, in: *Morlok/Schliesky/Wiefelspütz* (Hrsg.), Parlamentsrecht, 2016, § 9 Rn. 33; *Klein*, in: *Dürig/Herzog/Scholz* (Hrsg.), GG, 2022, Art. 40 Rn. 42; bereits *Jellinek*, Besondere Staatslehre, in: *Ausgewählte Schriften und Reden*, Bd. 2, 1911, S. 256.

<sup>6</sup> Als einige Beispiele seien genannt *Perels*, Das autonome Reichstagsrecht, 1903; *Plate*, Die Geschäftsordnung des Preußischen Abgeordnetenhauses, 2. Aufl. 1904; *Weiß*, Inwieweit ist der deutsche Reichstag Herr seiner Geschäftsordnung?, 1906; *Hatschek*, Das Parlamentsrecht des Deutschen Reiches, Teil 1, 1915; *Haagen*, Rechtsnatur, 1929; *Arndt*, Geschäftsordnungsautonomie, 1966; *Bollmann*, Selbstorganisationsrecht, 1992; *Kühnreich*, Selbstorganisationsrecht, 1997; *Schwerin*, Bundestag, 1998; *Meinel*, Selbstorganisation, 2019.

<sup>7</sup> Beispielfhaft BVerfGE 1, 144 (148); *Bollmann*, Selbstorganisationsrecht, 1992, S. 122; *Kühnreich*, Selbstorganisationsrecht, 1997, S. 69 ff.; *Moench*, Verfassungsmäßigkeit der Bun-



men historischen Konzeptionen des Geschäftsordnungsrechts geschuldet, die trotz vereinzelter, aber anhaltender Kritik<sup>8</sup> in die Verfassungsordnung des Grundgesetzes weitergetragen wurden.<sup>9</sup>

Hingegen hat das innere Verfahren des Bundesrates, freilich mit Ausnahme der Unregelmäßigkeiten beim Abstimmungsverfahren zum Zuwanderungsgesetz im Jahre 2002,<sup>10</sup> bisher sehr wenig wissenschaftliche Aufmerksamkeit erfahren.<sup>11</sup> Dies mag in der grundsätzlich konsensorientierten Verhandlungskultur des Bundesrates begründet sein,<sup>12</sup> die, insbesondere im Vergleich zu der des Bundestages, wenig Konfliktpotential bietet.<sup>13</sup>

Geschäftsordnungsautonomie räumt das Grundgesetz durch Art. 40 Abs. 1 S. 2 GG und Art. 52 Abs. 3 S. 2 GG beiden mit der Gesetzgebung betrauten Verfassungsorganen ein.<sup>14</sup> Fraglich ist indes, ob sich daraus auch identische oder zumindest vergleichbare Schlüsse für das interne Verfahrensrecht von Bundestag und Bundesrat ziehen lassen.<sup>15</sup> Schließlich weisen beide Organe eine unterschiedliche

---

destagsausschüsse, 2017, S. 79 f.; *Pietzcker*, in: *Schneider/Zeh* (Hrsg.), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis*, 1989, § 10 Rn. 20 ff.; *Schliesky*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, Bd. 2, 7. Aufl. 2018, Art. 40 Rn. 17, 21; *Magiera*, in: *Sachs* (Hrsg.), GG, 9. Aufl. 2021, Art. 40 Rn. 22.

<sup>8</sup> Grundlegend *Haug*, *Bindungsprobleme*, 1994, S. 72 ff., 92 ff.; s. a. *Theodossis*, *Gerichtskontrolle* 1996, S. 118 f.; *Meinel*, *Selbstorganisation*, 2019, S. 138; 181 ff.; kritisch zur Innenrechtswirkung *Schwerin*, *Bundestag*, 1998, S. 240 ff.; *Klein*, in: *Dürig/Herzog/Scholz* (Hrsg.), GG, 2022, Art. 40 Rn. 67 ff.; *Morlok*, in: *Dreier* (Hrsg.), GG, Bd. 2, 3. Aufl. 2015, Art. 40 Rn. 13 f.; *Groh*, in: v. Münch/Kunig (Hrsg.), GG, Bd. 1, 7. Aufl. 2021, Art. 40 Rn. 19; kritisch zur Diskontinuität *Schneider*, in: *FS Smend*, 1952, S. 303 (314); *Michael*, in: *Morlok/Schliesky/Wiefelspütz* (Hrsg.), *Parlamentsrecht*, 2016, § 49 Rn. 60; *Hölscheidt*, in: *Kahl/Waldhoff/Walter* (Hrsg.), *BK GG*, 2022, Art. 39 Rn. 92.

<sup>9</sup> *Haug*, *Bindungsprobleme*, 1994, S. 24 f.; *Schwerin*, *Bundestag*, 1998, S. 16 f.

<sup>10</sup> *BVerfGE* 106, 310 ff.; *Wulfert-Markert*, *Stimmabgabe im Bundesrat*, 2005; *Ipsen*, *DVB1* 2002, 653; *Schenke*, *NJW* 2002, 1318. Eine Zusammenstellung einiger Veröffentlichungen zu dieser Thematik findet sich im Sammelband *Meyer*, (Hrsg.), *Abstimmungskonflikt im Bundesrat*, 2003.

<sup>11</sup> Beachtenswert sind indes die Untersuchungen von *Reuter*, *Praxishandbuch Bundesrat*, 2. Aufl. 2009; *Hanikel*, *Die Organisation des Bundesrates*, 1991; *Schäfer*, *Der Bundesrat*, 1955; *Pfützer*, in: *Bundesrat* (Hrsg.), *Der Bundesrat als Verfassungsorgan und politische Kraft*, 1974, S. 173 ff.; *Maunz*, in: *Bundesrat* (Hrsg.), a. a. O., S. 193 ff. Untersuchungen zum Selbstorganisationsrecht der Bundesregierung erfreuten sich demgegenüber jüngst größerer Beliebtheit, s. *Meinel*, *Selbstorganisation*, 2019, S. 333 ff.; *Krüper/Pilniok* (Hrsg.), *Die Organisationsverfassung der Regierung*, 2021; grundlegend *Böckenförde*, *Organisationsgewalt*, 2. Aufl. 1998; *Oldiges*, *Die Bundesregierung als Kollegium*, 1983.

<sup>12</sup> *Herles*, in: *Bundesrat* (Hrsg.), *Vierzig Jahre Bundesrat*, 1989, S. 231 ff.; *Reuter*, *Praxishandbuch Bundesrat*, 2. Aufl. 2009, Vorb. § 23 Rn. 8 ff.

<sup>13</sup> So ist es im Bundesrat auch noch nie zu einer Interorganstreitigkeit gekommen. Das Zuwanderungsgesetz war Gegenstand einer abstrakten Normenkontrolle, s. *BVerfGE* 106, 310 ff.

<sup>14</sup> Auch der Wortlaut beider Normen ist dabei identisch: „Er gibt sich eine Geschäftsordnung.“

<sup>15</sup> So *Bernau*, *Geschäftsordnungen*, 1955, S. 40; vgl. auch *Theodossis*, *Gerichtskontrolle* 1996, S. 118 f.; *Meinel*, *Selbstorganisation*, 2019, S. 109 ff.

Mitgliederstruktur auf: Der direkt gewählte Bundestag setzt sich aus Abgeordneten zusammen, denen ein freies Mandat zukommt (Art. 38 GG). Demgegenüber besteht der Bundesrat aus Mitgliedern der Regierungen der Länder, die ihre Stimmen einheitlich abgeben (Art. 51 GG) und daher Weisungen unterliegen.<sup>16</sup>

Die vorliegende Arbeit hat zum Ziel zu untersuchen, ob die Charakteristika der Geschäftsordnung des Bundestages sich auf den Bundesrat übertragen lassen und somit gemeinsame Eigenschaften des legislativen Geschäftsordnungsrechts erkenntlich werden. Außerdem soll das in der juristischen Literatur wenig beachtete interne Verfahrensrecht des Bundesrates näher untersucht werden. Aufgebaut wird dabei auf den zum Geschäftsordnungsrecht des Bundestages bestehenden Annahmen. Dabei soll auch kritisch hinterfragt werden, ob die vermeintlichen Eigenschaften in ihrer Absolutheit den Realbedingungen des Geschäftsordnungsrechts entsprechen.

Bevor die Eigenschaften im Einzelnen untersucht werden, sollen zunächst die (verfassungs-)rechtlichen und historischen Grundlagen der Geschäftsordnungsautonomie von Bundestag und Bundesrat dargelegt werden (A.). Die Geschäftsordnungsautonomie ist Teil einer Vielzahl von auf die Selbstorganisation bezogenen Verfassungsgarantien und folglich damit im Zusammenhang zu sehen.<sup>17</sup> Gleichzeitig äußert sich die Geschäftsordnung neben der kodifizierten und auch so bezeichneten Rechtsquelle auch in anderen Regelungsformen, auf die ebenfalls im Ersten Kapitel eingegangen wird. Abgeschlossen wird das erste Kapitel mit einem Abriss über die historischen Kontinuitäten der innerorganisatorischen Strukturen von Bundestag und Bundesrat. Diese sind nicht nur im Allgemeinen für das Verständnis des heutigen Geschäftsordnungsrechts wesentlich, sondern werden auch konkret für die Untersuchung der Diskontinuität der Geschäftsordnung des Bundestages<sup>18</sup> sowie das Verständnis der Mitgliederstruktur des Bundesrates<sup>19</sup> bedeutsam.

Im Folgenden sollen in zwei Kapiteln die beiden ungeschriebenen Eigenheiten des Geschäftsordnungsrechts, die sich bereits zur Zeit des Konstitutionalismus in der Literatur ausgebildet und später verstetigt haben, kritisch betrachtet werden: Das wohl prominenteste Charakteristikum der Geschäftsordnung ist die Annahme, dass diese nur für die Mitglieder des jeweiligen Verfassungsorgans Geltung beansprucht und somit lediglich Innenwirkung entfaltet (B.).<sup>20</sup> Eng mit der Innenwir-

---

<sup>16</sup> BVerfGE 106, 310 (334); *Bauer*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. 2, 3. Aufl. 2015, Art. 51 Rn. 17; *Korioth*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, Bd. 2, 7. Aufl. 2018, Art. 51 Rn. 11 f.; *Schöbener*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), BK GG, 2022, Art. 51 Rn. 56 f.; *Küpper*, Der Staat 42 (2003), 387 (397).

<sup>17</sup> BVerfGE 102, 224 (236); *Meinel*, Selbstorganisation, 2019, S. 30; *Arndt*, Geschäftsordnungsautonomie, 1966, S. 62; *Bollmann*, Selbstorganisationsrecht, 1992, S. 33 f.; *Lang*, in: Friauf/Höfling (Hrsg.), GG, 2022, Art. 40 Rn. 35 ff.; *Reuter*, Praxishandbuch Bundesrat, 2. Aufl. 2007, Art. 52 Rn. 9.

<sup>18</sup> Kapitel A.

<sup>19</sup> Abschnitt D. II. 3. a).

<sup>20</sup> Statt vieler *Achterberg*, Parlamentsrecht, 1984, S. 59 ff.