

Beiträge zum Parlamentsrecht

Band 39

**Das Selbstorganisationsrecht
des Deutschen Bundestages unter
besonderer Berücksichtigung des
Hauptstadtbeschlusses**

Von

Mathias Kühnreich



Duncker & Humblot · Berlin

MATHIAS KÜHNREICH

**Das Selbstorganisationsrecht des Deutschen Bundestages
unter besonderer Berücksichtigung des Hauptstadtbeschlusses**

Beiträge zum Parlamentsrecht

Herausgegeben von

Werner Kaltefleiter, Ulrich Karpen, Wolfgang Zeh

in Verbindung mit

Peter Badura, Wolfgang Heyde, Joachim Linck

Georg-Berndt Oschatz, Hans-Peter Schneider

Uwe Thaysen

Band 39

**Das Selbstorganisationsrecht
des Deutschen Bundestages unter
besonderer Berücksichtigung des
Hauptstadtbeschlusses**

Von

Dr. Mathias Kühnreich



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Kühnreich, Mathias:

Das Selbstorganisationsrecht des Deutschen Bundestages unter besonderer Berücksichtigung des Hauptstadtbeschlusses / von Mathias Kühnreich. – Berlin : Duncker und Humblot, 1997

(Beiträge zum Parlamentsrecht ; Bd. 39)

Zugl.: Bochum, Univ., Diss., 1996

ISBN 3-428-08739-9

NE: GT

Alle Rechte vorbehalten

© 1997 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fotoprint: Werner Hildebrand, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0720-6674

ISBN 3-428-08739-9

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 

Vorwort

Die vorliegende Untersuchung wurde im Wintersemester 1995/96 von der Juristischen Fakultät der Ruhr-Universität Bochum als Dissertation angenommen. Rechtsprechung und Literatur konnten bis zum Januar 1996 berücksichtigt werden.

Mein ganz herzlicher Dank gilt Herrn Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Knut Ipsen, an dessen Lehrstuhl ich das von ihm angeregte und betreute Thema unter besten Voraussetzungen bearbeiten konnte. Dank gebührt auch Herrn Prof. Dr. Friedrich E. Schnapp für die Übernahme des Zweitgutachtens und für manche weiterführenden Hinweise. Herrn Dr. Volker Epping danke ich für die kritische Auseinandersetzung mit der vorliegenden Arbeit, durch die ich wertvolle Anregungen erhielt.

Frau Kathrin Siringhaus danke ich für viele geopferte Stunden bei der Erstellung der Reinschrift des Manuskripts. Dank gebührt auch Herrn Helmut Mohrmann und dem Deutschen Bundestag für die finanzielle Förderung bei der Drucklegung der Dissertation.

In Dankbarkeit widme ich die Arbeit meiner Mutter, die mich nach dem frühen Tode meines Vaters mit allen ihr zur Verfügung stehenden Mitteln stets unterstützte.

Essen, im Juli 1996

Mathias Kühnreich

Inhaltsverzeichnis

Einleitung.....	19
A. Beschluß des Bundestages vom 20.06.1991 und seine Umsetzung.....	22
I. Beschlußfassung zur Sitzfestlegung.....	22
II. Umsetzung des Parlamentsbeschlusses.....	25
B. Entscheidung über den Sitz des Bundesrates	26
C. Festlegung des Sitzes der Bundesregierung.....	27
D. Verfassungsrechtliche Verfahren gegen den Hauptstadtbeschluß	28
E. Gang der Untersuchung	30

1. Teil:

Die Begriffe der Organisationsgewalt und des Selbstorganisationsrechts

A. Allgemeiner Begriff der Organisationsgewalt	32
I. Organisation	32
II. Gewalt	34
III. Kombination der Begriffsinhalte	35
IV. Entstehung und ursprünglicher Umfang der Organisationsgewalt	36
V. Beschränkung der Organisationsgewalt auf die Exekutive	40
1. Inhaber der Organisationsgewalt	40
2. Organisatorische Kompetenzen außerhalb der Organisationsgewalt	42

a) Notwendigkeit	42
b) Selbstorganisationsrecht	43
3. Notwendigkeit der Übernahme des historischen Begriffsverständnisses	45
a) Grundgesetztextliche Determination	45
b) Festlegung durch Verfassungstradition	45
c) Inhaltliche Bestimmung durch die Funktion als juristischer Fachterminus.....	46
B. Das Selbstorganisationsrecht des Bundestages	50
I. Aufbauorganisation	51
II. Ablauforganisation	54
III. Rechtsgrundlage des parlamentarischen Selbstorganisationsrechts	55
IV. Gründe für die Gestaltung als Recht zur Selbstorganisation	58
C. Regelungsformen des Selbstorganisationsrechts des Bundestages.....	60
I. Geschäftsordnung des Bundestages	61
1. Möglichkeit der Regelung durch eine Geschäftsordnung	61
2. Rechtsnatur der Geschäftsordnung	61
a) Das Verfahren beim Erlass der Geschäftsordnung	66
b) Diskontinuität.....	68
c) Abweichung im Einzelfall.....	72
d) Personeller Bindungsumfang.....	74
e) Standort der Geschäftsordnung in der Hierarchie der geschriebenen Rechtsnormen	79
aa) Verhältnis zu Vorschriften des Grundgesetzes.....	79
bb) Beziehung zu Vorschriften förmlicher Gesetze	80
f) Besonderheiten der Auslegung.....	85
aa) Auslegung durch das Parlament.....	86
bb) Auslegung durch parlamentsexterne Personen.....	87
g) Bestimmung der Zulässigkeit einer Verfassungsstreitigkeit	89
3. Zusammenfassende Würdigung und eigene Wertung.....	90

II. Schlichter Parlamentsbeschluß.....	91
1. Begriffsbestimmung	91
2. Zulässigkeit schlichter Parlamentsbeschlüsse.....	94
a) Notwendigkeit der Rückführung aller staatlicher Machtaus- übung.....	94
b) Fehlen einer einheitlichen Rechtsgrundlage.....	95
c) Ermächtigung durch Verfassungsvorschriften	96
d) Formelle Gesetze als Rechtsgrundlage.....	96
e) Die Geschäftsordnung des Bundestages als rechtliche Basis.....	98
f) Bundestagsbeschlüsse ohne ausdrückliche Rechtsgrundlage in Verfassungsnormen, förmlichen Gesetzen oder Geschäfts- ordnungsvorschriften	100
aa) Entschließungen als spezielle schlichte Parlamentsbe- schlüsse	100
bb) Umfassender Anwendungsbereich	101
cc) Mängel der Diskussion um die Zulässigkeit.....	103
dd) Bestimmung der Rechtsgrundlage.....	104
3. Verbindlichkeit schlichter Parlamentsbeschlüsse.....	108
a) Verbindlichkeit der schlichten Parlamentsbeschlüsse mit ausdrücklicher Rechtsgrundlage	109
b) Verbindlichkeit parlamentarischer Entschließungen.....	110
c) Verbindlichkeit durch Zusammenwirken mehrerer Verfassungsorgane.....	115
4. Selbstbindung des Bundestages.....	116
III. Förmliche Gesetze	118
1. Gesetzgebungskompetenz.....	118
2. Gesetzgeberische Tätigkeit bei parlamentsbezogenen Regelungsmaterien.....	119
3. Zulässigkeit gesetzgeberischer Tätigkeit im Bereich der Selbstorganisation	120
a) Übereinstimmende Beurteilung bei einer ausdrücklichen verfassungsrechtlichen Ermächtigung.....	121
b) Möglichkeit eines förmlichen Gesetzes bei Fehlen einer ausdrücklichen grundgesetzlichen Ermächtigung.....	122

aa) Meinungsspektrum.....	122
bb) Auslegung verfassungsrechtlicher Vorschriften als Entscheidungsgrundlage	123
(1) Grammatikalische Auslegung.....	124
(2) Systematische Auslegung.....	124
(3) Teleologische Auslegung.....	125
(4) Zwischenergebnis	131
(5) Historische Auslegung	132
(6) Ergebnis der Auslegung von Art.40 Abs.1 S.2 GG.....	134
c) Begrenzung des dem Bundestag zukommenden Wahlrechts	134
aa) Zustimmungsgesetz.....	135
bb) Nichtberühren des Kerns der Geschäftsordnungsautono- mie	136
cc) Gewichtige sachliche Gründe für die Wahl der Gesetzes- form.....	139
(1) Konkretisierung durch das Bundesverfassungsgericht	139
(2) Weitere Fallgruppen	140
(3) Abwägung.....	142
d) Zusammenfassung	143
IV. Ungeschriebene Regelungen parlamentarischer Selbstorganisation	143
1. Gewohnheitsrecht.....	144
a) Verfassungsgewohnheitsrecht	145
b) Gewohnheitsrecht mit geschäftsordnungsrechtlichem Bezug.....	146
aa) Besonderheiten der Bildung von Gewohnheitsrecht auf der Stufe der Geschäftsordnung.....	148
bb) Bindungswirkung.....	150
cc) Abweichung im Einzelfall	151
dd) Tatsächlich bestehendes Gewohnheitsrecht auf Geschäftsebene.....	152
2. Informale Parlamentsregeln.....	152
a) Parlamentarische Übung.....	153
b) Präzedenzfälle	156
c) Interfraktionelle Vereinbarungen.....	156

Inhaltsverzeichnis	11
D. Grenzen des Selbstorganisationsrechts.....	157
I. Vorschriften der Verfassung	158
II. Demokratieprinzip	158
III. Bundesstaatsprinzip	160
IV. Rechtsstaatsprinzip	160
1. Gewaltenteilungsprinzip	162
2. Verhältnismäßigkeit	165
V. Zusammenfassende Würdigung	167

2. Teil:

**Die Entscheidung über den Parlamentssitz
und die Hauptstadtfrage**

A. Wird die Sitzentscheidung vom parlamentarischen Selbstorganisationsrecht erfaßt?.....	169
I. Verbandskompetenz	169
II. Sitz.....	169
III. Verfassungsrechtliche Vorgaben bezüglich der Sitzbestimmung des Parlaments.....	171
IV. Parlamentarisches Selbstorganisationsrecht als Grundlage der Sitzentscheidung.....	173
V. Zuständigkeit des Bundespräsidenten zur Setzung von Staatssymbolen?	174
VI. Auswirkungen des Einigungsvertrages auf die Sitzbestimmung des Bundestages	177
B. Regelungsgehalt des Einigungsvertrages und der dazugehörigen Protokollerklärung.....	177
I. Rechtliche Qualifizierung des Einigungsvertrages.....	178
1. Völkerrechtlicher Vertrag.....	179
2. Staatsrechtlicher Vertrag.....	181

3. Formelles Gesetz.....	184
II. Rechtliche Einordnung der Protokollerklärung zum Einigungsvertrag	184
III. Bestandskraft des Einigungsvertrages.....	185
IV. Materieller Gehalt von Art.2 Abs.1 S.2 EinigungsV.....	187
1. Tatbestandsvoraussetzungen.....	187
2. Rechtsfolge	188
3. Determination durch systematischen Zusammenhang.....	188
V. Hauptstadt im Sinne von Art.2 Abs.1 S.1 EinigungsV.....	189
1. Grenzen des denkbaren Begriffsumfangs	189
2. Meinungsstand.....	189
a) Gründe für die Vielzahl abweichender Stellungnahmen.....	190
b) Sitznahme der obersten Verfassungsorgane als Charakteristika der Hauptstadt-eigenschaft.....	191
c) Weitere geforderte Eigenschaften einer Hauptstadt	193
3. Eigene Stellungnahme	193
a) Wortauslegung	194
aa) Einzelne Begriffsinhalte.....	194
bb) Historische Begriffsprägung	195
b) Systematische Auslegung.....	199
c) Teleologische Auslegung	201
d) Zwischenergebnis.....	202
e) Bestätigung durch historische Auslegung.....	202
VI. Resümee.....	202
C. Wahlfreiheit bezüglich des Ortes des Parlamentssitzes.....	203
I. Funktionsfähigkeit des Parlaments.....	203
II. Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse	204
III. Gemeinsamer Sitz oberster Verfassungsorgane	204
IV. Relevanz der Beschlüsse bezüglich Berlins als Hauptstadt und Sitz des Parlaments	206

Inhaltsverzeichnis	13
V. Vorschriften der DDR Verfassung.....	208
VI. Ergebnis.....	208
D. Notwendigkeit formalgesetzlicher Festlegung des Parlamentssitzes.....	208
I. Zulässigkeit formalgesetzlicher Regelung.....	209
1. Zustimmungsgesetz.....	210
2. Kern der Geschäftsordnungsautonomie.....	210
3. Gewichtige sachliche Gründe.....	211
II. Institutioneller Gesetzesvorbehalt.....	211
III. Begründung mit der Wesentlichkeit der Entscheidung.....	213
1. Grundlegende normative Bereiche.....	215
2. Gesetzesvorbehalt oder Parlamentsvorbehalt.....	216
a) Rechtsstaatsprinzip.....	216
b) Demokratieprinzip.....	217
c) Ergebnis.....	218
IV. Formvorgabe durch den Einigungsvertrag oder die Protokollerklärung?.....	219
V. Ergebnis.....	220

3. Teil:

Zuständigkeit zur Sitzfestlegung anderer Bundesorgane

A. Oberste Bundesgerichte.....	221
B. Gemeinsamer Ausschuß.....	224
C. Bundesversammlung.....	224
D. Bundespräsident.....	225
E. Bundesregierung, Ministerialverwaltung und sonstige oberste Bundesbehörden.....	228
I. Organisatorische Kompetenzen der Regierung unterhalb eigenorganisatorischer Angelegenheiten.....	228
II. Sitzbestimmung der Regierung.....	231

F. Bundesrat	233
Zusammenfassende Thesen	235
Literaturverzeichnis	239
Sachregister	264

Abkürzungsverzeichnis

a.A.	andere Ansicht
a.E.	am Ende
a.M.	am Main
Abs.	Absatz
AdG	Archiv der Gegenwart
Anm.	Anmerkung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
BauGB	Baugesetzbuch
Bay	Bayern, bayerisch
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
BayOblG	Bayerisches Oberstes Landesgericht
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BR	Bundesrat
BT	Bundestag
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGG	Bundesverfassungsgerichtsgesetz
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BWG	Bundeswahlgesetz
ders.	derselbe
dies.	dieselben
Diss.	Dissertation
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung

DRiZ	Deutsche Richterzeitung
Drs.	Drucksache
DtZ	Deutsch-deutsche Rechtszeitschrift
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
E	Entscheidung
EA	Europa-Archiv
ebd.	ebenda
EinigungsV	Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands
EuGRZ	Europäische Grundrechte-Zeitschrift
ff.	folgende (Seite)
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
f.	fortfolgende (Seiten)
Fn.	Fußnote
GeschO BT	Geschäftsordnung des Bundestages
GeschO GA	Geschäftsordnung für den Gemeinsamen Ausschuß
GG	Grundgesetz
GVG	Gerichtsverfassungsgesetz
Habil.	Habilitation
Hrsg.	Herausgeber
HS	Halbsatz
i.d.F.	in der Fassung
i.E.	im Ergebnis
i.S.	im Sinne
i.V.m.	in Verbindung mit
insbes.	insbesondere
JA	Juristische Arbeitsblätter
JöR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart
JR	Juristische Rundschau

Jura	Juristische Ausbildung
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristen Zeitung
MDR	Monatsschrift für Deutsches Recht
n.F.	neue Fassung
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
Nr.	Nummer
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NWVBl.	Nordrhein-westfälische Verwaltungsblätter
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
OVG	Oberverwaltungsgericht
PIPr.	parlamentarisches Protokoll
PS	Politische Studien
RGBl.	Reichsgesetzblatt
Rn.	Randnummer
Rnrn.	Randnummern
RuP	Recht und Politik
S.	Seite
s.o.	siehe oben
sog.	sogenannt
StGB	Strafgesetzbuch
ThürVBl.	Thüringer Verwaltungsblätter
u.a.	unter anderem
v.	vom / von
VerwArch	Verwaltungsarchiv
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
VVdStRl	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung

WP.	Wahlperiode
WRV	Weimarer Reichsverfassung
z.T.	zum Teil
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
ZfP	Zeitschrift für Politik
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung
ZParl	Zeitschrift für Parlamentsfragen
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZgS	Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft

Einleitung

Die deutsche Wiedervereinigung hat zahlreiche rechtliche Probleme aufgeworfen, die zuvor kaum von großer theoretischer oder praktischer Relevanz waren. Eine dieser zu lösenden Aufgaben war die Bestimmung der Hauptstadt des vereinigten Deutschlands, wobei diese eng mit der Sitzbestimmung von Bundestag, Bundesregierung, Bundesrat und des Bundespräsidenten verknüpft wurde. Die Festlegung der Bundeshauptstadt war jedoch nicht die einzige Hauptstadtfrage, die es durch den Vollzug der Wiedervereinigung zu entscheiden galt. In den neuen Bundesländern mußte eine föderale Ordnung hergestellt werden, so daß Streitigkeiten um die Landeshauptstädte und den Sitz der Parlamente entstanden. In Sachsen-Anhalt konkurrierten Halle, Dessau und Magdeburg, in Brandenburg bewarb sich neben Potsdam auch Frankfurt an der Oder um die Hauptstadtseigenschaft und in Mecklenburg-Vorpommern waren sowohl Rostock als auch Schwerin als Hauptstädte in der Diskussion.¹

Auf Bundesebene wirft besonders die Festlegung des Parlaments- und die des Regierungssitzes Probleme auf. Diese Fragen befinden sich am Schnittpunkt zwischen dem Selbstorganisationsrechts des Parlaments, der Organisationsgewalt der Regierung und der Regelung, die in Art.2 Abs.1 Einigungsvertrag² und der dazugehörigen Protokollerklärung getroffen worden ist.³ Besonders die Konkretisierung und die Begrenzung der parlamentarischen Macht zur Organisation ist für die Entscheidung dieser grundsätzli-

¹ W. Rutz/K. Scherf/W. Strenz, Die fünf neuen Bundesländer, S.109; Speziell zur Diskussion um die Landeshauptstadt von Mecklenburg-Vorpommern vgl.: W. Thieme, Die Hauptstadtfrage als verwaltungswissenschaftliches Problem, Die Verwaltung Band 24 (1991), 1 ff.; P. Häberle, Die Hauptstadtfrage als Verfassungsproblem, DÖV 1990, 989 (996). Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt wählten als Verfahren zur Festlegung der Landeshauptstädte eine Übertragung der Vorauswahl auf die Kreise und kreisfreien Städte; vgl. hierzu: K. v. Beyme, Hauptstadt-suche, S.122.

² BGBl. II. 1990, S.889 ff. Siehe hierzu erläuternd die Denkschrift zum Einigungsvertrag in: BT-Drucksache 11 / 7760 v. 31.08.1990, S.357 ff.

³ BGBl. II. 1990, S.905 f.

chen Problematik als Ausgangspunkt und Grundlage der verfassungsrechtlichen Bewertung notwendig.

Mit dem Problemkreis des Selbstorganisationsrechts des Bundestages hat sich die 1992 erschienene Göttinger Dissertation von Gerhard Bollmann "Verfassungsrechtliche Grundlagen und allgemeine verfassungsrechtliche Grenzen des Selbstorganisationsrechts des Bundestages" auseinandergesetzt. Umfangreiche Darstellungen des Parlamentsrechts liegen durch das 1984 von Norbert Achterberg veröffentlichte "Parlamentsrecht", durch die 1986 erschienene Abhandlung von Hans Troßmann "Das Parlamentsrecht des Deutschen Bundestages" und durch das von Hans Peter Schneider und Wolfgang Zeh 1989 herausgegebene Handbuch "Parlamentsrecht und Parlamentspraxis" vor. Obwohl es sich um den sechsten Teilband einer von Hermann v. Mangold und Friedrich Klein begründeten Grundgesetzkommentierung handelt, kann der 1991 von Norbert Achterberg und Martin Schulte speziell zum Parlamentsrecht herausgegebene Band in diesem Zusammenhang nicht unerwähnt bleiben.

Wenn auch das juristische Schrifttum die vorgenannten umfangreichen Abhandlungen zum Selbstorganisationsrechts des Parlaments bietet, wobei die bei weitem größte Aufmerksamkeit auf die Geschäftsordnungsautonomie des Bundestages gelegt wird, so fehlt es bezüglich der Konkretisierung des Zusammenhangs mit der Festlegung des Parlamentssitzes an ausführlichen wissenschaftlichen Erörterungen. Auch die Durchsicht der zum Grundgesetz erschienenen Kommentierungen zeigt, daß die Festlegung des Parlamentssitzes nicht ausreichend behandelt wird. Soweit Ausführungen überhaupt vorhanden sind, erfolgen diese im Zusammenhang mit dem Hauptstadtbegriff, der wiederum im Zusammenhang mit Art.22 GG als Bundessymbol erörtert wird. So erschöpfen sich die Erläuterungen von Eckard Klein im Bonner Kommentar zum Begriff der Hauptstadt auf dreieinhalb Seiten.⁴ Auch die Kommentierung von Theodor Maunz besitzt nur einen geringen Umfang und stammt aus dem Jahre 1966.⁵ Der 1989 von Rudolf Wassermann herausgegebene Alternativkommentar spricht zwar ausdrücklich den Sitz der Bundesorgane im Rahmen der Kommentierung zu Art.22 GG an, widmet der Hauptstadtproblematik aber lediglich eine halbe

⁴ BGBl. II. 1990, S.905 f.

⁵ T. Maunz in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, Kommentar zum GG, Art.22 Rnrn.33-35.

Seite.⁶ Die übrigen Kommentierungen lassen infolge ihrer beschränkten Grundkonzeption Erörterungen völlig vermissen oder bieten lediglich rudimentäre Ausführungen.

So fehlt es an einer juristischen Monographie zu dem Themenbereich der Festlegung des Parlamentssitzes und des Sitzes der anderen obersten Bundesorgane, dem Hauptstadtbeffriff und der Auslegung von Art.2 Abs.1 EinigungsV mit der dazugehörigen Protokollerklärung. Dieser "weiße Fleck" in der juristischen Literatur findet wohl seinen Grund in dem plötzlichen und unvorhersehbaren Auftreten der "Hauptstadtfrage". Die vorliegende Untersuchung hat sich zum Ziel gesetzt, die Rechtsfragen, die im Zusammenhang mit der Festlegung des Sitzes der obersten Verfassungsorgane und dem Begriff der Hauptstadt entstehen, umfassend zu erörtern. Konkrete Ansatzpunkte, aus denen sich die verfassungsrechtliche Relevanz der soeben aufgezeigten Problematik ergibt, sind die Beschlüsse des Bundestages und Bundesrates über ihre Sitzfestlegung, und der von vier Bundestagsabgeordneten erhobene Organstreit gegen die Sitzbestimmung der Bundesregierung.

⁶ BGBl. II. 1990, S.905 f.