

Beiträge zum Parlamentsrecht

Band 87

Nicht kodifizierte Regeln im Deutschen Bundestag

**Eine empirische und rechtssystematische Studie
über das informale Parlament**

Von

Felix Lücke



Duncker & Humblot · Berlin

FELIX LÜCKE

Nicht kodifizierte Regeln im Deutschen Bundestag

Beiträge zum Parlamentsrecht

Herausgegeben von

Professor Dr. Horst Risse, Berlin

Professor Dr. Utz Schliesky, Kiel

Professor Dr. Christian Waldhoff, Berlin

Band 87

Nicht kodifizierte Regeln im Deutschen Bundestag

Eine empirische und rechtssystematische Studie
über das informale Parlament

Von

Felix Lücke



Duncker & Humblot · Berlin

Die Juristische Fakultät der Gottfried Wilhelm Leibniz Universität Hannover
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: Klaus-Dieter Voigt
Druck: CPI books GmbH, Leck
Printed in Germany
ISSN 0720-6674
ISBN 978-3-428-19101-7 (Print)
ISBN 978-3-428-59101-5 (E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☼

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

Vorwort

Die Juristische Fakultät der Gottfried Wilhelm Leibniz Universität Hannover hat die vorliegende Arbeit im August 2023 als Dissertation angenommen. Literatur und Rechtsprechung konnten bis Anfang Oktober 2023 berücksichtigt werden. An ihrer Entstehung hatten viele Menschen maßgeblichen Anteil – einige von ihnen seien an dieser Stelle besonders gewürdigt.

Mein herzlichster Dank gilt zuvörderst meinem Doktorvater, Herrn Prof. Dr. *Hermann Butzer*, zum einen für den inspirierenden Themenvorschlag und die intensive Betreuung über den gesamten Zeitraum meines Promotionsvorhabens, zum anderen aber vor allem auch für die tolle Zeit als Mitarbeiter an seinem Lehrstuhl. Mein Doktorvater hat mich meine nahezu gesamte bisherige juristische Laufbahn mit einem stets offenen Ohr begleitet, gefördert, ermutigt und begeistert. Dafür bin ich ihm zu großem Dank verpflichtet. Sehr herzlich danke ich ferner Herrn Prof. Dr. *Veith Mehde*, Mag. rer. publ., für die äußerst zügige Erstellung seines konstruktiven Zweitgutachtens. Ich bedanke mich auch bei Herrn Prof. Dr. *Christian Wolf* für die überaus angenehme Leitung der Disputation.

Großer Dank gebührt der Dr.-Giesing-Stiftung und ihrem Vorsitzenden, Herrn *Michael Krebs*, für die Gewährung eines großzügigen Druckkostenzuschusses. Für die stets freundliche Bearbeitung meiner unzähligen Anfragen danke ich zudem den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Bundestagsverwaltung in den Referaten „Parlamentsarchiv“ und „Parlamentsdokumentation“. Beim Verlag und den Herausgebern bedanke ich mich für die Aufnahme dieser Arbeit in die Schriftenreihe „Beiträge zum Parlamentsrecht“.

Ich durfte meine Dissertation im Umfeld eines Lehrstuhls schreiben, an dem das Wort Gemeinschaft einen hohen Wert hat und an dem Hilfs- und Diskussionsbereitschaft überall und jederzeit zu finden sind. Hierfür möchte ich allen aktuellen und ehemaligen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Lehrstuhls meinen riesigen Dank aussprechen. Hervorzuheben habe ich unter ihnen meine Freunde und „Leidensgenossen“, die Doktoren *Anna-Lena Hollo*, *Greta Eriksen* und *Thies Wahnschaffe*. Ein besonderes Dankeschön gilt hierbei meiner Zimmerkollegin Dr. *Antonia Hagedorn* für die vielen anstrengenden, aber auch bereichernden gemeinsamen Arbeitsstunden sowie ihre wertvollen Tipps und Anregungen. Nicht vergessen werden darf schließlich *Anja Bösche*, die „gute Seele“ des Lehrstuhls, bei der ich mich für ihre Unterstützung und ihren Zuspruch herzlich bedanken möchte. Ohne sie alle wäre mir diese Arbeit nicht gelungen.

Das gilt auch für die Menschen, die mir am nächsten sind. Ich danke meiner Familie, insbesondere meiner Partnerin *Lena* für ihren liebevollen Rückhalt, ihre verständnisvolle Geduld und die Motivation, auch in Phasen nachlassender Motivation durchzuhalten, sowie meinen Eltern, die mich seit jeher bedingungslos unterstützen und mir in allen Lebenslagen mit Rat und Tat zur Seite stehen. Ihnen sei diese Arbeit gewidmet.

Hannover, im Dezember 2023

Felix Lücke

Inhaltsübersicht

1. Kapitel

Einführung	23
A. Wissenschaftliche Relevanz der Thematik	24
B. Bestandsaufnahme zum aktuellen Veröffentlichungsstand	28
C. Gang der Untersuchung	31

2. Kapitel

Empirische Bestandsaufnahme und Phänomenologie nicht kodifizierter Regeln im Deutschen Bundestag	33
A. Protokollregeln	35
I. Eröffnungszeremoniell	35
II. Höflichkeit und Anstand	36
III. Kleiderordnung	39
B. Notwendige Organisationsregeln	42
I. Grundregeln des parlamentarischen Betriebs	42
II. Institutionelle Einrichtungen	50
III. Konstituierung des Bundestages	61
C. Notwendige Regeln zum Verfahrensgang	88
I. Arbeitsplanung	89
II. Regelung von Geschäftsordnungstreitigkeiten	93
III. (Geheime) Wahlhandlungen im Plenum	95
IV. Antrags-, Aussprache-, Anfrage- und Abstimmungsregeln	97
V. Gesetzgebung	115
VI. Exkurs: Extraparlamentarische Nutzung des Plenarsaals	147
D. Regeln zu Leitung und Ordnung der parlamentarischen Arbeit	153
I. Der Bundestagspräsident als Sitzungsleiter	154
II. Redeordnung	170
III. Parlamentarisches Ordnungsrecht	186
E. Ausschussregeln	198
I. Einberufung der Ausschusssitzungen durch den Vorsitzenden	198
II. Obsoleuten	200

III. Berichterstattegespräche	202
IV. Ausschussrückruf	204
V. Abberufung eines Ausschussvorsitzenden	207
F. Proporzregeln	209
I. Ämter- und Gremienbesetzung	209
II. Verteilung der Plenarredezeit	222
III. Proporzorientierte Fraktionsfinanzierung	240
IV. Zwischenergebnis	242
G. Kooperationsregeln	242
I. Intraorgankooperation	242
II. Interorgankooperation	255
III. Zwischenergebnis	258
H. Inkompatibilitätsregeln	259
I. Horizontale Inkompatibilitäten mit Bundestagsbezug	261
II. Vertikale Inkompatibilitäten mit Bundestagsbezug	262
III. Innerparlamentarische Inkompatibilitäten	264
IV. Zwischenergebnis	264
I. Zwischenbilanz: Phänomenologie nicht kodifizierter Parlamentsregeln	265
I. Entstehungsumfeld nicht kodifizierter Parlamentsregeln	266
II. Leistungsspektrum nicht kodifizierter Parlamentsregeln im Spannungsfeld von Recht und Politik	271
III. Ursachen der Wirksamkeit nicht kodifizierter Parlamentsregeln	280
IV. Risiken des Bestands nicht kodifizierter Parlamentsregeln im Spannungs- feld verfassungsrechtlicher Vorgaben	284
V. Fazit: Tatsächlicher Charakter und Leitprinzipien nicht kodifizierter Parla- mentsregeln	288

3. Kapitel

Typologisierung nicht kodifizierter Parlamentsregeln im Deutschen Bundestag	289
A. Grundlagen und Terminologie des Parlamentsrechts: Die Parlamentsauto- nomie des Deutschen Bundestages	290
I. Parlamentsautonomie im Grundgesetz	291
II. Aufriss der historischen Entwicklung und Ausgestaltung parlamentarischer Autonomie	294
B. Der Mischcharakter des Parlamentsrechts: Dualismus aus kodifizierten Rechtsquellen und nicht kodifizierten Regeln	306
I. Kodifizierte Rechtsquellen des Parlamentsrechts	307
II. Nicht kodifizierte Normen des Parlamentsrechts	338

C. Einordnung der empirisch nachgewiesenen nicht kodifizierten Regeln im Deutschen Bundestag anhand der entwickelten Typologie	431
I. Mitgesetztes ungeschriebenes Verfassungsrecht	431
II. Parlamentarisches Verfassungsgewohnheitsrecht	434
III. Parlamentarisches Gewohnheitsrecht im Range der Geschäftsordnung	441
IV. Parlamentarische Konventionalregeln	462
V. Parlamentsbräuche	468
VI. Courtoisie	483

4. Kapitel

Schlussfolgerungen und Schlussbetrachtung	485
A. Rechtssystematische Folgerungen aus der Typologie nicht kodifizierter Regeln im Deutschen Bundestag	485
I. <i>De lege lata</i> : Charakteristika des nicht kodifizierten Parlamentsrechts	485
II. <i>De lege ferenda</i> : Aufgabe-, Modifikations- und Abweichungsoptionen für nicht kodifizierte Parlamentsregeln	489
B. Schlussbetrachtung und Ausblick	494
I. Bestätigung der Ausgangsthese: Dualismus des Parlamentsrechts	495
II. Ausblick: Das informale Parlament in der Krise?	496
C. Wesentliche Ergebnisse der Arbeit in Thesen	496
Literaturverzeichnis	503
Stichwortverzeichnis	560

Inhaltsverzeichnis

1. Kapitel

Einführung	23
A. Wissenschaftliche Relevanz der Thematik	24
B. Bestandsaufnahme zum aktuellen Veröffentlichungsstand	28
C. Gang der Untersuchung	31

2. Kapitel

Empirische Bestandsaufnahme und Phänomenologie nicht kodifizierter Regeln im Deutschen Bundestag	33
A. Protokollregeln	35
I. Eröffnungszeremoniell	35
II. Höflichkeit und Anstand	36
III. Kleiderordnung	39
B. Notwendige Organisationsregeln	42
I. Grundregeln des parlamentarischen Betriebs	42
1. Grundsatz parlamentarischer Diskontinuität	43
2. Grundsatz der Verfassungsorgan- und Intraorganreue	47
II. Institutionelle Einrichtungen	50
1. Fraktionen und Fraktionsgemeinschaften	51
2. Ältestenrat	55
3. Parlamentarisches Kontrollgremium	58
III. Konstituierung des Bundestages	61
1. Vorbereitung der konstituierenden Bundestagssitzung	62
2. Sitzordnung im Plenum	64
3. Sitzungsleitung durch den Alterspräsidenten und Bestimmung der anzuwendenden Verfahrensregeln	68
4. Kreation des Bundestagspräsidiums	76
a) Besetzungsrecht der stärksten Fraktion?	76
b) Exkurs: Protokollarischer Rang des Bundestagspräsidenten	84
c) Wahl und Amtsausübung der Vizepräsidenten	85
5. Zwischenergebnis	88

C. Notwendige Regeln zum Verfahrensgang	88
I. Arbeitsplanung	89
II. Regelung von Geschäftsordnungsstreitigkeiten	93
III. (Geheime) Wahlhandlungen im Plenum	95
IV. Antrags-, Aussprache-, Anfrage- und Abstimmungsregeln	97
1. Aufsetzung eines Punktes auf die Tagesordnung	97
2. Vorlagen einer Fraktion	98
3. Missbilligungs- und Entlassungsanträge gegen Regierungsmitglieder	99
4. Erklärungen und Berichte der Bundesregierung	101
5. „Vereinbarte Debatten“	105
6. Jährliche Haushaltsdebatte	106
7. Fragen einzelner Abgeordneter an die Regierung	108
8. Verbot von „Dreiecksfragen“	110
9. Abstimmungsreihenfolge	112
10. Wiederholung der Abstimmungshandlung vor einem „Hammelsprung“	113
11. Erklärungen zur Abstimmung	115
V. Gesetzgebung	115
1. Einbringung eines Gesetzentwurfs „aus der Mitte des Bundestages“	116
2. Rücknahme einer Gesetzesinitiative	124
3. „Umgehung“ des Bundesrates durch „verkappte Regierungsvorlagen“	127
4. Beratung der Gesetzentwürfe im Plenum	131
5. Grundsatz der relativen Unverrückbarkeit des Gesetzesbeschlusses	138
6. Berichtigung eines fehlerhaften Gesetzesbeschlusses	141
7. Zwischenergebnis	147
VI. Exkurs: Extraparlamentarische Nutzung des Plenarsaals	147
1. Sitzordnung in Sonderveranstaltungen	148
2. Redebeiträge externer Gäste im Plenum	151
D. Regeln zu Leitung und Ordnung der parlamentarischen Arbeit	153
I. Der Bundestagspräsident als Sitzungsleiter	154
1. Sitzungsvorstand	155
a) Vertretung in der Sitzungsleitung	156
b) Aufgaben und Sitzordnung der Schriftführer	158
2. Der Bundestags(-vize-)präsident als Abgeordneter	160
3. Abberufung eines Bundestags(-vize-)präsidenten	163
II. Redeordnung	170
1. Grundsatz und Reichweite der Redebefugnis	171
a) Redeprivilegierte	171
b) Worterteilung durch den amtierenden Präsidenten	174
c) Zulässigkeit von Zwischenrufen	175

d) Verbot nonverbaler Äußerungen	178
e) Keine Pflicht zu freiem Vortrag trotz Grundsatz freier Rede	179
2. Reihenfolge der Redner	181
3. Zwischenergebnis	185
III. Parlamentarisches Ordnungsrecht	186
1. Begriff der parlamentarischen Ordnung	187
2. Informelle Ordnungsmittel	189
a) Rüge und Zurückweisung als „unparlamentarisch“	189
b) Nachträgliche Verhängung eines Ordnungsmittels	192
c) Mahnungen	192
3. Ordnungskompetenz gegenüber Parlamentsexternen	193
E. Ausschussregeln	198
I. Einberufung der Ausschusssitzungen durch den Vorsitzenden	198
II. Obkuterungen	200
III. Berichterstattegespräche	202
IV. Ausschussrückruf	204
V. Abberufung eines Ausschussvorsitzenden	207
F. Proporzregeln	209
I. Ämter- und Gremienbesetzung	209
1. Exkurs: Berechnung der Stellenwertanteile	210
2. Besetzung des Bundestagspräsidiums	213
3. Besetzung der Ausschussvorsitze	216
4. Weitere proporzorientierte Regelmäßigkeiten mit Gremienbezug	220
II. Verteilung der Plenarredezeit	222
1. Ursprünge der Debattenkontingentierung zwischen Individualbeschränkung und Fraktionsparität	223
2. Übergang zu Proporzewägungen und Integration der Redeprivilegierten in die Redeordnung des Deutschen Bundestages	226
3. Entwicklung eines generell anwendbaren Verteilungsschlüssels	229
4. „Bonner Stunde“ und jüngste Entwicklungen zur Debattentypisierung ..	231
5. Sonderformen kontingentierter Aussprachen	236
6. Berücksichtigung fraktionsloser und abweichender Abgeordneter	237
7. Zwischenergebnis	239
III. Proporzorientierte Fraktionsfinanzierung	240
IV. Zwischenergebnis	242
G. Kooperationsregeln	242
I. Intraorgankooperation	242
1. Interfraktionelle Vereinbarungen	242
2. Berufung des Wehrbeauftragten des Deutschen Bundestages und des Präsidenten des Bundesrechnungshofs	244

3. Verteilung der Vorschlagsrechte für die Wahl der Richter des Bundesverfassungsgerichts	246
4. Pairing	249
5. Faire und loyale Anwendung der Geschäftsordnung	254
II. Interorgankoordination	255
1. Ständiger Vertreter des Kabinetts im Ältestenrat	255
2. Eingliederung der Mitglieder von Bundesregierung und Bundesrat in die parlamentarische Redeordnung	256
3. Weitere Übungen der Interorgankoordination	257
III. Zwischenergebnis	258
H. Inkompatibilitätsregeln	259
I. Horizontale Inkompatibilitäten mit Bundestagsbezug	261
II. Vertikale Inkompatibilitäten mit Bundestagsbezug	262
III. Innerparlamentarische Inkompatibilitäten	264
IV. Zwischenergebnis	264
I. Zwischenbilanz: Phänomenologie nicht kodifizierter Parlamentsregeln	265
I. Entstehungsumfeld nicht kodifizierter Parlamentsregeln	266
II. Leistungsspektrum nicht kodifizierter Parlamentsregeln im Spannungsfeld von Recht und Politik	271
1. Nicht kodifizierte Parlamentsregeln als dynamisierungsoffener, aber regelbeständiger Teil der Geschäftsordnung im materiellen Sinne	272
2. Regelung „unregelbarer“ Angelegenheiten	274
3. Einfluss moralischer Maßstäbe	275
4. Seismograph der Parlamentskultur	276
III. Ursachen der Wirksamkeit nicht kodifizierter Parlamentsregeln	280
IV. Risiken des Bestands nicht kodifizierter Parlamentsregeln im Spannungsfeld verfassungsrechtlicher Vorgaben	284
V. Fazit: Tatsächlicher Charakter und Leitprinzipien nicht kodifizierter Parlamentsregeln	288

3. Kapitel

Typologisierung nicht kodifizierter Parlamentsregeln im Deutschen Bundestag 289

A. Grundlagen und Terminologie des Parlamentsrechts: Die Parlamentsautonomie des Deutschen Bundestages	290
I. Parlamentsautonomie im Grundgesetz	291
II. Aufriss der historischen Entwicklung und Ausgestaltung parlamentarischer Autonomie	294
1. Geschäftsordnungen als Anker parlamentarischer Autonomie	296
2. Ursprünge in England und Rezeption in Frankreich	297

3. Auswirkungen der deutschen Konstitutionalisierung	298
4. Parlamentsautonomie in der Verfassungstradition	300
5. Parlamentsautonomie zwischen normativer Kontinuität und gesellschaftlichem Wandel	305
B. Der Mischcharakter des Parlamentsrechts: Dualismus aus kodifizierten Rechtsquellen und nicht kodifizierten Regeln	306
I. Kodifizierte Rechtsquellen des Parlamentsrechts	307
1. Kodifiziertes Parlamentsrecht auf Verfassungsebene	307
2. Kodifiziertes Parlamentsrecht auf Ebene des einfachen Gesetzesrechts	310
3. Die Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages	312
a) Parlamentspraktische Bedeutung der formellen Geschäftsordnung ..	314
b) Rechtssystematische Einordnung der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages in das Normgefüge des Parlamentsrechts	316
aa) Zur „Rechtsnatur“ parlamentarischer Geschäftsordnungen	317
bb) Die parlamentarische Geschäftsordnung in der Hierarchie der Rechtsnormen: Rang- oder Kompetenzfrage?	324
cc) Problematik der Formenwahl: Zur Zulässigkeit der Regelung innerer Parlamentsangelegenheiten durch Gesetz	326
dd) Bindungswirkung parlamentarischer Geschäftsordnungen	329
(1) Zeitlich: Kontinuität des Geschäftsordnungsrechts	329
(2) Personell: Außenwirkung des Geschäftsordnungsrechts ..	334
ee) Zwischenergebnis	336
4. Kodifiziertes Parlamentsrecht als rahmenbildendes Recht	337
II. Nicht kodifizierte Normen des Parlamentsrechts	338
1. Nicht kodifizierte Parlamentsregeln rechtlichen Charakters	338
a) Terminologische Ausgangslage	338
aa) Ungeschriebenes Parlamentsrecht als Oberbegriff	339
bb) Gewohnheitsrecht als naheliegende Parlamentsrechtsquelle	342
cc) Unklare Begriffe: Observanz und Herkommen	344
dd) Konventionalregeln als spezielle Parlamentsrechtsnormen	345
ee) Nicht geeignet: Allgemeine Parlamentsrechtsgrundsätze	350
ff) Zwischenergebnis	355
b) Parlamentarisches Gewohnheitsrecht	355
aa) Gewohnheitsrecht – eine „veraltete“ Rechtsquelle?	355
bb) Argumente für ein Refugium des Gewohnheitsrechts im Bereich des Parlamentsrechts	363
(1) Parlamentspraxis und Parlamentsautonomie	364
(2) Konsensorientierte Rechtsgemeinschaft „Deutscher Bundestag“	365
(3) Periodizität des parlamentarischen Geschehens	366

(4) Geringer Einfluss der Rechtsprechung	366
(5) Zwischenergebnis	368
cc) Gewohnheitsrecht im demokratischen Verfassungsstaat der Bundesrepublik Deutschland	368
(1) Exkurs: Standortbestimmung der Gewohnheitsrechtstheorie	369
(2) Problem: Leistungsgrenzen der Hierarchisierung im Rechtssystem	375
(3) Lösungsansatz: Die verfassungsgebende Gewalt des Volkes als demokratische Legitimationsidee des Rechts	377
(4) Folge: Legitimität des Gewohnheitsrechts durch Konformität mit der grundgesetzlich konstituierten Rechtsordnung ..	383
(5) Deshalb im Grundsatz: Festhalten an tradierten Entstehungsvoraussetzungen	385
(6) Darüber hinaus: Keine Notwendigkeit richterlicher oder sonst amtlicher Anerkennung	386
(7) Zwischenergebnis	392
dd) Entstehungsvoraussetzungen parlamentarischen Gewohnheitsrechts	392
(1) Objektiv-faktisches Kriterium: Nachweis einer eindeutigen Übung in der Staats- bzw. Parlamentspraxis	393
(a) Bislang: „Dauernde Übung“	394
(aa) Notwendige Berücksichtigung der Strukturunterschiede nicht kodifizierter Parlamentsregeln	395
(bb) Kein Entgegenstehen des Diskontinuitätsgrundsatzes	396
(b) Daher: „Prägnanz“ der tatsächlichen Übung als Normtextäquivalent	397
(aa) Eindeutigkeit als Wortlautsurrogat	398
(bb) Argumentationsansätze zur dauerunabhängigen Prägnanzfeststellung	400
(α) Wiederholungsintensität	400
(β) Gesamtumstände der Anwendung	401
(γ) Umfang der Beteiligung	401
(δ) Zwischenergebnis	401
(2) Subjektiv-normatives Kriterium: Überzeugung von der Rechtsverbindlichkeit der „Gewohnheit“	402
(a) „Überzeugung“ als mehrheitlich getragene Sollens-Anordnung	403
(b) „Überzeugung“ als Rangbestimmung	407
(c) Kriterien einer objektivierten Untersuchung des subjektiven Rechtsempfindens innerhalb der Rechtsgemeinschaft zur Überwindung des Erkenntnisproblems	408

(aa) Gesamtumstände der Anwendung oder Aufgabe ..	409
(bb) Funktionaler Zusammenhang zu rechtlich anerkannten Vorgängen	410
(cc) Rezeptionsindiz parlamentarischer Periodizität ...	411
(3) Zwischenergebnis: Begriff des parlamentarischen Gewohnheitsrechts	411
ee) Sonderfall: Verfassungsgewohnheitsrecht	412
(1) Begriffliche Klarstellungen	412
(a) Verfassungswandel	413
(b) Verfassungskonkretisierung	414
(c) Ungeschriebenes Verfassungsrecht und Verfassungsgewohnheitsrecht	416
(2) Legitimation verfassungsrechtlichen Gewohnheitsrechts unter dem Grundgesetz	417
ff) Zwischenergebnis	422
c) Parlamentarische Konventionalregeln	422
aa) Rechtsnormcharakter parlamentarischer Konventionalregeln ...	423
(1) Kein Hindernis durch mangelnde Justiziabilität	423
(2) Gegenstände der objektiven Parlamentsrechtsordnung	425
bb) Entstehungsvoraussetzungen parlamentarischer Konventionalregeln	426
2. Nicht kodifizierte Parlamentsregeln nicht-rechtlichen Charakters	428
a) Courtoisie: Gepflogenheiten des Anstands und Sittlichkeitsgebote ..	428
b) Parlamentsbräuche: Politisch verbindliche Übungen und „werden des Recht“	429
3. Zwischenergebnis	431
C. Einordnung der empirisch nachgewiesenen nicht kodifizierten Regeln im Deutschen Bundestag anhand der entwickelten Typologie	431
I. Mitgesetztes ungeschriebenes Verfassungsrecht	431
1. Grundsätze der Verfassungsorgan- und Intraorganstreue	432
2. Unvereinbarkeit der gleichzeitigen Mitgliedschaft in Bundestag und Bundesrat	433
II. Parlamentarisches Verfassungsgewohnheitsrecht	434
1. Grundsatz sachlicher Diskontinuität	434
2. Eigenes Mandat als Wählbarkeitsvoraussetzung für das Amt des Bundestagspräsidenten	437
3. Grundsatz relativer Unverrückbarkeit des Gesetzesbeschlusses	438
4. Unvereinbarkeit der gleichzeitigen Mitgliedschaft im Bundestag und in einer Landesregierung	440

III. Parlamentarisches Gewohnheitsrecht im Range der Geschäftsordnung	441
1. Gewohnheitsrecht zu Organisation und Verfahrensgang	441
a) Verknüpfung der Präsidentenwahl mit dem Namensaufruf der Abgeordneten und der Feststellung der Beschlussfähigkeit	441
b) Kompetenz des Ältestenrates zur Regelung von Geschäftsordnungsstreitigkeiten	442
c) Modifiziert offene Wahl der Mitglieder des Richterwahlausschusses und des Ausschusses gem. § 6 Abs. 2 BVerfGG	442
d) Unterzeichnung einer Fraktionsvorlage nur durch den Vorsitzenden	443
e) (Gewohnheits-)Recht der Opposition, auf Regierungserklärungen zu antworten	444
f) Gewohnheitsrechtliche Zulässigkeit „Vereinbarter Debatten“	444
g) Gewohnheitsrechtliche Bestimmung der Abstimmungsreihenfolge	445
2. Gewohnheitsrecht zu Leitung und Ordnung der parlamentarischen Arbeit	447
a) Verengung der Schriftführeraufgaben	447
b) Gewohnheitsrechtliche Zulässigkeit von Zwischenrufen	448
c) Verbot nonverbaler politischer Meinungskundgaben	448
d) Praktische Umsetzung der Redeprivilegien (Art. 43 Abs. 2 Satz 2 GG)	449
e) Rüge (im engeren Sinn)	450
f) Zurückweisung einer Äußerung als „unparlamentarisch“	452
g) Nachträgliche Verhängung eines Ordnungsmittels	452
3. Gewohnheitsrecht zu Ausschüssen	453
a) Gewohnheitsrechtliche Zulässigkeit eines Ausschussrückrufs	453
b) Besetzung des Vorsitzes und stellvertretenden Vorsitzes der Ausschüsse mit Abgeordneten unterschiedlicher Fraktionen	454
c) Gewohnheitsrechtliche Verteilung des Vorsitzes im Haushalts- und Rechnungsprüfungsausschuss	456
d) Proportionale Verteilung der Sachverständigen auf die Fraktionen für Ausschussanhörungen	457
4. Gewohnheitsrecht zur Proportionalisierung und Kooperation	458
a) Parität der Schriftführer im Sitzungsvorstand	458
b) Ständiger Vertreter des Kabinetts im Ältestenrat	459
5. Gewohnheitsrecht zu Inkompatibilitäten	459
a) Unvereinbarkeit der gleichzeitigen Mitgliedschaft im Bundestagspräsidium und in der Bundesregierung	459
b) Unvereinbarkeit der gleichzeitigen Ausübung eines Amtes als Ausschussvorsitzender und als Mitglied der Bundesregierung	460
c) Unvereinbarkeit der Alterspräsidentenschaft mit dem Amt des Bundeskanzlers	461
d) Unvereinbarkeit der gleichzeitigen Ausübung eines Amtes als Mitglied des Bundestagspräsidiums und als Ausschussvorsitzender	461

IV. Parlamentarische Konventionalregeln	462
1. Besetzung des Bundestagspräsidiums	463
a) Verfassungskonventionalregel: Besetzung des Amtes des Bundes- tagspräsidenten mit dem vorgeschlagenen Mitglied der stärksten Fraktion	463
b) Parlamentarisches Geschäftsordnungsgewohnheitsrecht: Vorschlags- recht der stärksten Fraktion für das Amt des Bundestagspräsidenten	464
2. Bestimmung der durch die Fraktion präsentierten Kandidaten zu Aus- schussvorsitzenden	465
3. Wahl der vom Bundestag zu bestimmenden Richter des Bundesverfas- sungsgerichts anhand der verteilten Vorschlagsrechte	468
V. Parlamentsbräuche	468
1. Parlamentsbräuche zu Organisation und Verfahrensgang	469
a) „Vor-Fraktionen“ und „Vor-Ältestenrat“	469
b) Sitzordnung im Plenum	469
c) Deklaratorische Übernahme der Geschäftsordnung	470
d) Struktur der Sitzungswochen und Planung der Plenarsitzungstage ..	470
e) Gestaltung der jährlichen Haushaltsberatungen	470
f) Tagesordnungsfähigkeit einer Regierungserklärung und Aussprache ..	470
g) Zulassung von Missbilligungs- und Entlassungsanträgen gegen Re- gierungsmitglieder	471
h) Verbot von „Dreiecksfragen“	471
i) Trennung des Parlaments- und Repräsentationsbetriebs	472
2. Parlamentsbräuche zu Leitung und Ordnung der parlamentarischen Arbeit	472
a) Leitung der konstituierenden Sitzung durch den Alterspräsidenten ..	472
b) Vertretung des Bundestagspräsidenten	473
c) Mäßigung der Präsidiumsmitglieder im politischen Diskurs	473
d) Rücktritt eines Präsidiumsmitglieds bei Vertrauensverlust	474
e) Einteilung der Schriftführerpaare	474
f) Sitzordnung der Schriftführer	474
g) Wiederholung einer Abstimmungshandlung bei unklarem Ergebnis ..	474
h) Keine Pflicht zu freiem Vortrag und Zulässigkeit der Zitierung	475
3. Parlamentsbräuche zu Ausschüssen	476
a) Vertretung des Ausschussvorsitzenden und dessen Stellvertreter durch das lebensälteste Mitglied	476
b) Zeiträume für Ausschusssitzungen	476
c) Obleuterunden und Berichterstattegespräche	477
d) Benennung der Berichterstatter	477

4. Proporzorientierte Parlamentsbräuche	477
a) Zugriffsverfahren zur Besetzung der Ausschussvorsitze	477
b) Grundmandat jeder Fraktion in kleinen Gremien	478
c) Verteilung der Plenarredezeit und Bestimmung der Rednerreihenfolge	478
5. Kooperationsbezogene Parlamentsbräuche	479
a) Verteilung der Vorschlagsrechte für die Wahl der vom Bundestag zu bestimmenden Richter des Bundesverfassungsgerichts	479
b) Pairing-Vereinbarungen	479
c) Intraorganische Rücksichtnahme: Faire und loyale Anwendung der Geschäftsordnung	480
d) Interorganische Rücksichtnahme	480
e) Integration der Redeprivilegierten in die Redeordnung	481
f) Ausübung der Ordnungsgewalt des sitzungsleitenden Präsidenten gegenüber Mitgliedern von Bundesregierung und Bundesrat	482
VI. Courtoisie	483

4. Kapitel

Schlussfolgerungen und Schlussbetrachtung 485

A. Rechtssystematische Folgerungen aus der Typologie nicht kodifizierter Regeln im Deutschen Bundestag	485
I. <i>De lege lata</i> : Charakteristika des nicht kodifizierten Parlamentsrechts	485
1. Systematik des parlamentarischen Gewohnheitsrechts und sein Verhältnis zum kodifizierten Parlamentsrecht	485
a) Parlamentarisches Gewohnheitsrecht als Äquivalent des kodifizierten Parlamentsrechts	486
b) Anwendbarkeit der allgemeinen Normkollisionsregeln	487
2. Parlamentarische Konventionalregeln als „Regelungsumformer“	488
II. <i>De lege ferenda</i> : Aufgabe-, Modifikations- und Abweichungsoptionen für nicht kodifizierte Parlamentsregeln	489
1. Parlamentsbrauch und Akte der Courtoisie	489
2. Parlamentarisches Gewohnheitsrecht	489
a) Keine faktische Aufgabe oder Änderung verfassungsgewohnheitsrechtlicher Normen	490
b) Dynamik des Gewohnheitsrechts im Geschäftsordnungsrang	491
aa) Aufhebung oder Änderung eines Gewohnheitsrechtssatzes (Derogation)	491
bb) Analoge Anwendung des für die kodifizierte Geschäftsordnung vorgesehenen Abweichungsverfahrens	492
c) Auswirkungen einer Kodifizierung vormaligen Gewohnheitsrechts ..	493
3. Parlamentarische Konventionalregeln	494

Inhaltsverzeichnis	21
B. Schlussbetrachtung und Ausblick	494
I. Bestätigung der Ausgangsthese: Dualismus des Parlamentsrechts	495
II. Ausblick: Das informale Parlament in der Krise?	496
C. Wesentliche Ergebnisse der Arbeit in Thesen	496
Literaturverzeichnis	503
Stichwortverzeichnis	560

1. Kapitel

Einführung

Wer darf als Alterspräsident¹ die konstituierende Sitzung des Deutschen Bundestages leiten? Haben alle Fraktionen das Recht, einen Bundestagsvizepräsidenten zu stellen? Kann ein Ausschuss seinen Vorsitzenden abberufen? Muss ein Ausschuss den von einer Fraktion vorgeschlagenen Kandidaten für den Vorsitzendenposten akzeptieren? Wer sitzt im Plenarsaal an welchem Platz?

Derartige (offene), vermeintlich technische Fragen der inneren Organisation und des Verfahrens im Deutschen Bundestag sind in jüngerer Zeit um einiges brisanter geworden. Dass sie nicht stets unmittelbar und eindeutig zu klären sind, rührt daher, dass die Arbeit des Deutschen Bundestages nicht nur durch das kodifizierte Parlamentsrecht im Grundgesetz, in einfachen Bundesgesetzen und in seiner Geschäftsordnung bestimmt wird. Die Lösungen solcher Fragestellungen lassen sich also nirgends ablesen oder durch schlichte Auslegung ermitteln. Sie sind vielmehr Anzeichen eines besonderen Phänomens. Der parlamentarische Alltag des Bundestages, aber auch der Landesparlamente wird maßgeblich durch eine Vielzahl an *ungeschriebenen*² Organisations- und Verfahrensregeln geprägt. Diese füllen die kodifizierte Rahmenordnung des Parlaments erst mit Leben, indem sie der Praxis Raum für praktikabilitätsorientierte Ergänzungen und Umfor-

¹ Zur Förderung des Leseflusses verwendet diese Arbeit ausschließlich das generische Maskulinum. Selbstverständlich sind damit stets alle Geschlechter angesprochen.

² In der Literatur findet meist die Begrifflichkeit „*ungeschriebene* Parlamentsregeln“ Verwendung: S. etwa *Austermann/Waldhoff*, Parlamentsrecht, 2020, Rn. 98 f., 114 ff.; *Blischke*, Ungeschriebene Regeln im Deutschen Bundestag, in: Busch (Hrsg.), FS Schellknecht, 1984, S. 55 ff.; *Cancik*, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz (Hrsg.), HdbParlR, 2016, § 9 Rn. 43 ff.; *Schulze-Fielitz*, in: Schneider/Zeh (Hrsg.), ParlR und ParlPraxis, 1989, § 11 Rn. 4 ff. Präziser ist es, mit der Bezeichnung „nicht kodifiziert“ deutlich zu machen, dass diese Regeln sich nicht notwendig durch fehlende Schriftlichkeit, sondern in ihrer mangelnden formellen Kodifikation von Gesetzen oder der GO-BT unterscheiden. Soweit die Wendung „ungeschrieben“ zur sprachlichen Varietät dennoch verwendet wird, sei sie ebenfalls in diesem Sinne verstanden. Gleiches gilt für das Adjektiv „informal“, das hier und im Folgenden als Synonym für „nicht kodifiziert“ und nicht als rechtliche Charakterisierung gelten soll. Für eine entsprechende Einordnung „informale[r] Parlamentsregeln“ als Kategorie nicht-rechtlicher Übungen vgl. demgegenüber etwa *Kühnreich*, Das Selbstorganisationsrecht des Deutschen Bundestages unter besonderer Berücksichtigung des Hauptstadtbeschlusses, 1998, S. 152 f. m.w.N., der solche als „ungeschriebene Regeln ohne Rechtscharakter“ bezeichnet; in diese Richtung auch *Schulze-Fielitz*, in: Schneider/Zeh (Hrsg.), ParlR und ParlPraxis, 1989, § 11 Rn. 14 ff.

mungen geben. Ihrem traditionellen Gehalt und einem grundlegenden Konsens aller parlamentarischen Akteure verpflichtet,³ gewährleisten sie als „Mittel zur lebendigen Fortentwicklung der parlamentarischen Organisation und Verfahrensweise“⁴ in besonderem Maße deren auf Interessenausgleich bedachte Gestaltung und schaffen auf diese Weise regelmäßig interfraktionell getragene Experimentierflächen jenseits des *geschriebenen* Rechts.⁵

Der Begriff „Parlamentsregel“ sei hier verstanden als Ausdruck all solcher Regelmäßigkeiten sowohl institutioneller als auch verfahrensmäßiger Art, die insofern gefestigt erscheinen, als dass mit ihnen – ungeachtet eines etwaigen rechtlichen Gehalts – eine gewisse Wiederholungserwartung verknüpft sein könnte. Ziel der vorliegenden Untersuchung ist es neben einer empirischen Sammlung vorrangig, den scheinbar undurchsichtigen Bereich nicht kodifizierter Parlamentsregeln am Beispiel des Deutschen Bundestages begrifflich sowie rechtssystematisch zu ordnen und dadurch für die Rechtsanwendung in der Parlamentspraxis dogmatisch fassbar zu machen. Ausgangspunkt ist dabei die These, dass *ungeschriebene* Regeln sowohl im *Recht* als auch im *Nicht-Recht* existieren. Zudem wird vermutet, dass sich rechtlich verbindliche Regeln äquivalent zum kodifizierten Recht verhalten und grundsätzlich auf allen Normebenen bestehen können. Nicht kodifizierte Parlamentsregeln bildeten somit insgesamt den *ungeschriebenen* Part im dualistisch, gleichermaßen durch kodifizierte und nicht kodifizierte Normen geprägten Parlamentsrecht ab (Äquivalenzthese).

A. Wissenschaftliche Relevanz der Thematik

Bislang ist weder eine sich der Vollständigkeit zumindest annähernde empirische Darstellung noch ein Versuch unternommen worden, nicht kodifizierte Parlamentsregeln umfassend *rechtlich* zu systematisieren. Hierfür dürfte die häufiger geäußerte Auffassung ursächlich sein, ein solches Vorhaben sei „nur von eingeschränkter Bedeutung“. Trotz des generellen juristisch-dogmatischen Kategorisierungsanspruchs müsse man „den Blick dafür [aufrechterhalten], daß Recht (auch) ein Entstehungsprozeß ist“, der den „unsichere[n] Rechtsstatus der unge-

³ „Alle am Parlamentsgeschehen politisch Beteiligten sind verpflichtet, dazu beizutragen, dass die Volksvertretung stets arbeitsfähig ist und ihre verfassungsmäßigen Aufgaben wahrnehmen kann“ (Austermann, JuS 2018, 760 [760]) – zu konkreten Auswirkungen s. noch unten: S. 43.

⁴ Blischke, *Ungeschriebene Regeln im Deutschen Bundestag*, in: Busch (Hrsg.), FS Schellknecht, 1984, S. 55 (56).

⁵ Austermann/Waldhoff, *Parlamentsrecht*, 2020, Rn. 114; Cancik, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz (Hrsg.), HdbParlR, 2016, § 9 Rn. 47f.; Roll, *Auslegung und Fortbildung der Geschäftsordnung*, in: ders. (Hrsg.), FG Blischke, 1982, S. 93 (101 ff.); Schulze-Fielitz, in: Schneider/Zeh (Hrsg.), ParlR und ParlPraxis, 1989, § 11 Rn. 70; Waldhoff, in: Herdegen/Masing/Poscher/Gärditz (Hrsg.), HdbVerfR, 2021, § 10 Rn. 123.

schriebenen Regeln [...] nicht bloß [als] Ausdruck einer wissenschaftlichen Klassifikationsschwäche“ zurücklasse.⁶

Gewiss ist eine trennscharfe Differenzierung gerade im Grenzbereich zwischen zweckmäßigen, aber nur *politisch* verbindlichen und solchen Übungen, deren Geltungskraft gar *rechtlichen* Gehalt hat, abstrakt nur schwer möglich. In Anbetracht der auch das Parlamentsrecht erfassenden politischen Dynamik muss daher stets eine Einzelfallbetrachtung vorgenommen werden.⁷ Dieser Umstand befreit aber nicht von dem praktischen Bedürfnis nach einem Grundbestand an Kriterien für eine rechtssichere Einordnung, bedenkt man, dass sich aus der Charakterisierung einer *ungeschriebenen* Regel als rechtlich bindend weitere Folgen ergeben. Insbesondere ihre etwaige Geltendmachung in einem (verfassungs-)gerichtlichen Prozess, aber auch die Zulässigkeit etwaiger Änderungen oder Einzelfallabweichungen sind hiervon betroffen.⁸ So könnte die Abweichung von einer nicht kodifizierten, rechtlich verbindlichen Parlamentsregel auf Ebene des Geschäftsordnungsrechts unter Berücksichtigung des § 126 GO-BT nach einer Zwei-Drittel-Mehrheit verlangen (S. 492 f.).⁹ Beanspruchte jene gar Verfassungsrang, wären womöglich – wenn man die Existenz *ungeschriebenen* Verfassungsrechts überhaupt in Betracht ziehen wollte – gar die Voraussetzungen des Art. 79 GG einzuhalten (dazu S. 490 ff.).¹⁰ Daneben verlangt schon die einem Parlament aufgegebene stetige Erneuerung der ihm vom Volk gewährten demokratischen Legitimität im Lichte des Öffentlichkeitsprinzips, dass die parlamentarischen Organisations- und Verfahrensregeln objektiv zumindest nachvollziehbar sind. Dies gilt nicht zuletzt auch vor dem Hintergrund, dass neu hinzukommenden Ab-

⁶ *Schulze-Fielitz*, in: *Schneider/Zeh* (Hrsg.), *ParlR und ParlPraxis*, 1989, § 11 Rn. 73 f.; ähnlich *Cancik*, in: *Morlok/Schliesky/Wiefelspütz* (Hrsg.), *HdbParlR*, 2016, § 9 Rn. 50; *H. H. Klein*, in: *Dürig/Herzog/Scholz*, GG, Art. 40 (Stand 2018), Rn. 36. S. auch schon *H. Schneider*, Die Bedeutung der Geschäftsordnung oberster Staatsorgane für das Verfassungsleben, in: *FS Smend*, 1952, S. 303 (319).

⁷ Vgl. *Austermann/Waldhoff*, *Parlamentsrecht*, 2020, Rn. 118; *Bollmann*, *Verfassungsrechtliche Grundlagen und allgemeine verfassungsrechtliche Grenzen des Selbstorganisationsrechts des Bundestages*, 1992, S. 138; *Cancik*, in: *Morlok/Schliesky/Wiefelspütz* (Hrsg.), *HdbParlR*, 2016, § 9 Rn. 43; *Kühnreich*, *Das Selbstorganisationsrecht des Deutschen Bundestages unter besonderer Berücksichtigung des Hauptstadtbeschlusses*, 1997, S. 152; *Rothaug*, *Die Leitungskompetenz des Bundestagspräsidenten*, 1979, S. 87; *Schwerin*, *Der Deutsche Bundestag als Geschäftsordnungsgeber*, 1998, S. 261 f.; *Steiger*, *Organisatorische Grundlagen des parlamentarischen Regierungssystems*, 1973, S. 49; *Stern*, *Staatsrecht*, Bd. II, 1980, § 26 III 6 (S. 83).

⁸ *Schwerin*, *Der Deutsche Bundestag als Geschäftsordnungsgeber*, 1998, S. 262; *Schulze-Fielitz*, in: *Schneider/Zeh* (Hrsg.), *ParlR und ParlPraxis*, 1989, § 11 Rn. 74.

⁹ Statt vieler *Austermann/Waldhoff*, *Parlamentsrecht*, 2020, Rn. 118; *Haug*, *Bindungsprobleme und Rechtsnatur parlamentarischer Geschäftsordnungen*, 1994, S. 159.

¹⁰ *Bryde*, *Verfassungsentwicklung*, 1982, S. 446; *H. A. Wolff*, *Ungeschriebenes Verfassungsrecht unter dem Grundgesetz*, 2000, S. 448. Vgl. zur Bedeutung des Art. 79 Abs. 1 GG für die Entstehung von Verfassungsgewohnheitsrecht *Tomuschat*, *Verfassungsgewohnheitsrecht?*, 1972, S. 88 ff.; zusammenfassend *Herdegen*, in: *Dürig/Herzog/Scholz*, GG, Art. 79 (Stand 2014), Rn. 30 m.w.N.