

Schriften zum Öffentlichen Recht

---

Band 64

**Der parlamentarische Hilfsdienst  
in den Vereinigten Staaten von Amerika  
und in der Bundesrepublik Deutschland**

Von

**Jens Odewald**



**Duncker & Humblot · Berlin**

**JENS ODEWALD**

**Der parlamentarische Hilfsdienst in den Vereinigten  
Staaten von Amerika und in der Bundesrepublik Deutschland**

**Schriften zum Öffentlichen Recht**

**Band 64**

**Der parlamentarische Hilfsdienst  
in den Vereinigten Staaten von Amerika  
und in der Bundesrepublik Deutschland**

**Von**

**Dr. Jens Odewald**



**DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN**

**Alle Rechte vorbehalten**  
**© 1967 Duncker & Humblot, Berlin 41**  
**Gedruckt 1967 bei Alb. Sayffaerth, Berlin 61**  
**Printed in Germany**

*In memoriam patris*

*Walter Odewald*

*† 7. 12. 1965*



## Vorwort

Diese Arbeit wurde im August 1966 der Juristischen Fakultät der Georg-August-Universität zu Göttingen als Dissertation vorgelegt. Die nach dieser Zeit erschienene Literatur und die wesentlichen Entwicklungen im Deutschen Bundestag sowie in den Parlamenten der deutschen Länder wurden bis Juni 1967 berücksichtigt.

Mein aufrichtiger Dank gilt zuerst meinem verehrten Lehrer, Herrn Professor Dr. Werner *Weber*, der diese Arbeit mit helfendem Rat betreut hat.

Für zahlreiche Anregungen und Auskünfte danke ich den Abgeordneten und Beamten des Deutschen Bundestages sowie der Parlamente der deutschen Länder, ferner den Mitarbeitern des Legislative Reference Service im Congress der Vereinigten Staaten von Amerika. Schließlich bin ich Herrn Ministerialrat a. D. Dr. Johannes *Broermann* dankbar für die Aufnahme dieser Schrift in sein Verlagsprogramm.

Hannover, im Juli 1967

*Jens Odewald*





# Inhaltsverzeichnis

<b>Einleitung</b> .....	15
-------------------------	----

## *Erster Teil*

<b>Der parlamentarische Hilfsdienst in den Vereinigten Staaten von Amerika</b>	18
--	----

### *Erstes Kapitel*

<b>Die parlamentarischen Hilfseinrichtungen im Verfassungssystem des Bundes</b>	18
---	----

<i>I. Das Verhältnis des Kongresses zur Präsidiengewalt</i> .....	18
---	----

1. Die Gewaltentrennung in der amerikanischen Bundesverfassung unter besonderer Berücksichtigung des Verhältnisses Kongreß — Präsident .....
2. Die Einwirkung der Präsidiengewalt auf die Gesetzgebung; die Rivalität zwischen Kongreß und Präsident in der Verfassungswirklichkeit .....

<i>II. Der Aufgabenbereich des Hilfsdienstes und seine Organisation im Kongreß</i> .....	24
--	----

1. Der Legislative Reference Service (Gesetzgebungsdokumentationsdienst) .....
  - a) Aufgabenbereich .....
  - b) Organisation des Dienstes, Rechtsstellung seiner Mitglieder ...
  2. Der Dienst für die Gesetzesformulierung (Office of Legislative Counsel) .....
  3. Die Ausschußassistenz .....
  - a) Tätigkeit .....
  - b) Die Ernennung der Assistenten; Abhängigkeit von den parteipolitischen Verhältnissen .....
  4. Der persönliche Stab der Kongreßmitglieder .....
- Exkurs: Die Bedeutung der kongressionalen Hilfseinrichtungen angesichts der Einwirkungsversuche der lobbies* .....

### *Zweites Kapitel*

<b>Die Hilfseinrichtungen der Legislative im Verfassungssystem der Einzelstaaten</b>	38
--	----

<i>I. Legislative und Exekutive in den Einzelstaaten</i> .....	38
--	----

<i>II. Die Hilfseinrichtungen der Einzelstaaten</i> .....	39
1. Die herkömmlichen Hilfseinrichtungen .....	39
2. Die Legislative Councils .....	39
a) Tätigkeit und Organisation .....	39
b) Die Verfassungsmäßigkeit der Legislative Councils .....	42
Zusammenfassung der Kapitel 1 und 2 .....	45

### *Zweiter Teil*

## **Der parlamentarische Hilfsdienst in der Bundesrepublik Deutschland** 46

### *Erstes Kapitel*

#### **Die bestehenden Hilfseinrichtungen** 46

<i>I. Der Hilfsdienst des Deutschen Bundestages</i> .....	46
1. Die wissenschaftliche Abteilung .....	46
2. Die Ausschußassistenz .....	47
3. Der Redaktionsstab .....	49
4. Die Fraktionsassistenz .....	50
<i>II. Die Hilfseinrichtungen der Länderparlamente</i> .....	51
1. Der Gesetzgebungs- und Beratungsdienst des Niedersächsischen Landtages .....	51
2. Der Wissenschaftliche Dienst des Landtages von Rheinland-Pfalz .....	54
3. Der parlamentarische Beratungsdienst im Landtag von Baden-Württemberg .....	56
4. Parlamentarische Hilfseinrichtungen der übrigen Bundesländer ..	57
<i>III. Die rechtliche Stellung der beamteten Mitglieder des parlamentarischen Hilfsdienstes</i> .....	59
1. Die Beamten des Parlaments als Bundes- bzw. Landesbeamte ....	59
2. Die Tätigkeit der Beamten und der Umfang ihrer Gehorsamspflicht .....	60
3. Die Auftraggeber der Beamten als Vorgesetzte? .....	63
4. Die Geheimhaltungspflicht und die Fachaufsicht .....	65

### *Zweites Kapitel*

#### **Die Erforderlichkeit des parlamentarischen Hilfsdienstes und seine Wirkungsmöglichkeiten in der Bundesrepublik Deutschland** 69

<i>I. Die Fragestellung</i> .....	69
<i>II. Erforderlichkeit und Wirkungsmöglichkeiten im parlamentarischen, gewaltenteilenden Regierungssystem des Bundes</i> .....	70

1. Die Gewaltenteilung im parlamentarischen Regierungssystem . . . .	70
a) Das Bekenntnis des Grundgesetzes zur Gewaltenteilung . . . . .	70
b) Das parlamentarische Regierungssystem und das Bonner Grundgesetz . . . . .	72
c) Die Gewaltenteilung in der Verfassungswirklichkeit . . . . .	74
2. Erforderlichkeit und Wirkungsmöglichkeiten auf dem Gebiet der Gesetzgebung . . . . .	76
a) Bei der Aktivierung der Gesetzesinitiative des Parlaments . . . .	76
aa) Das Gesetzesinitiativrecht nach Artikel 76 GG und seine Ausübung durch die Berechtigten . . . . .	76
bb) Die spezialisierte Gesetzgebung des Bundes und deren Ursachen . . . . .	77
cc) Die fachliche Überlegenheit der Exekutive gegenüber der Legislative . . . . .	79
dd) Das Verhältnis Regierung — Parlament und das Erfordernis eines parlamentarischen Hilfsdienstes . . . . .	81
b) Bei der Ausschubarbeit . . . . .	87
aa) Die zunehmende Bedeutung des Ausschußwesens für die Willensbildung des Gesetzgebers . . . . .	87
bb) Die Stellung des Dienstes angesichts der Einwirkungen der Ministerialbürokratie . . . . .	89
cc) Der Verbändeeinfluß und der Dienst . . . . .	93
dd) Die Bedeutung des Dienstes für die Gesetzestechnik . . . . .	96
ee) Weitere Hilfsmittel für die Ausschubarbeit . . . . .	102
c) Bei der Information und Willensbildung des einzelnen Abgeordneten außerhalb der Ausschubarbeit . . . . .	102
d) Bei der Gesetzesplanung . . . . .	104
e) Bei dem Erlaß von Rechtsverordnungen . . . . .	106
f) Zusammenfassung . . . . .	108
3. Die Stellung des parlamentarischen Hilfsdienstes bei der Ausübung der parlamentarischen Kontrollrechte . . . . .	109
a) Die parlamentarischen Kontrollmittel . . . . .	109
b) Wirkungsmöglichkeiten bei der Ausübung bestimmter Kontrollrechte . . . . .	110
c) Möglichkeiten bei veränderter Ausübung der parlamentarischen Kontrolle . . . . .	112
4. Berechtigung und Verpflichtung des Deutschen Bundestages zur hinreichend starken Einrichtung eines Hilfsdienstes? . . . . .	117
5. Organisation und Formen . . . . .	120
<i>III. Erforderlichkeit und Wirkungsmöglichkeiten im Verfassungssystem der Bundesländer . . . . .</i>	<i>126</i>
1. Die verfassungsrechtliche Ausgangslage . . . . .	126

2. Erforderlichkeit und Wirkungsmöglichkeiten auf dem Gebiet der Gesetzgebung .....	126
a) Objekt und Charakter der Landesgesetzgebung .....	126
b) Der Dienst und die Ausübung der Gesetzesinitiative .....	127
c) Die Bedeutung des Dienstes im Rahmen der Ausschußarbeit ..	129
aa) Im Hinblick auf die Einwirkung der Ministerialbürokratie	129
bb) Im Hinblick auf die Gesetzestechnik .....	132
3. Wirkungsmöglichkeiten bei der Ausübung der parlamentarischen Kontrolle .....	134
4. Weitere Ansatzpunkte für den Dienst .....	135
5. Organisation und Formen .....	136

### *Drittes Kapitel*

#### **Einwände gegen den parlamentarischen Hilfsdienst aus verfassungsrechtlicher und verfassungspolitischer Sicht**      138

<i>I. Allgemeine Einwände</i> .....	138
1. Die Beeinträchtigung der eigenständigen Willensbildung der Abgeordneten .....	138
2. Die Grenzen der Parlamentsautonomie; die Möglichkeit einer Verfassungswandlung .....	143
3. Die Errichtung einer Parlamentsbürokratie und deren Gefahren; weitere Bedenken gegen einen Dienst .....	146
<i>II. Im besonderen: Die Mitarbeit bei der Erledigung von Petitionen im Deutschen Bundestag</i> .....	149
<b>Zusammenfassung und Ausblick</b> .....	152
<b>Literaturverzeichnis</b> .....	154

## Abkürzungsverzeichnis

a. A.	= anderer Auffassung
aaO.	= am angeführten Ort
Abs.	= Absatz
Abt.	= Abteilung
ALR	= American Law Reports
amerik.	= amerikanisch
Anl.	= Anlage
Anm.	= Anmerkung
AÖR	= Archiv des öffentlichen Rechts
bayer.	= bayerisch
BBG	= Bundesbeamten-gesetz
Bd.	= Band
bes. Teil	= besonderer Teil
betr.	= betreffend
BGBI.	= Bundesgesetzblatt
BGHSt.	= Entscheidung des Bundesgerichtshofs in Strafsachen
brem.	= bremisch
BPersVG	= Bundespersonalvertretungsgesetz
BRHG	= Gesetz über die Errichtung und Aufgaben des Bundesrechnungshofes
BVerfGE	= Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts
BVerwGE	= Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts
bzw.	= beziehungsweise
CDU	= Christlich Demokratische Union
CSU	= Christlich Soziale Union
DJT	= Deutscher Juristentag
DÖV	= Die öffentliche Verwaltung
Drucks.	= Drucksache
DVBl.	= Deutsches Verwaltungsblatt
Erl.	= Erläuterung
FDP	= Freie Demokratische Partei
ff.	= folgende Seiten
Fußn.	= Fußnote
GesBl.	= Gesetzblatt
GemGeschOBMin.	= Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien
GeschOBT	= Geschäftsordnung des Bundestages
GG	= Bonner Grundgesetz
GVBl.	= Gesetz- und Verordnungsblatt
GVG	= Gerichtsverfassungsgesetz
hess.	= hessisch

h. M.	= herrschende Meinung
hrsg.	= herausgegeben
i. V. m.	= in Verbindung mit
JÖR	= Jahrbuch des öffentlichen Rechts
JR	= Juristische Rundschau
JZ	= Juristenzeitung
Kap.	= Kapitel
LBesG	= Landesbesoldungsgesetz
LRA	= Legislative Reorganization Act
LRS	= Legislative Reference Service
MDR	= Monatszeitschrift für Deutsches Recht
MinBl.	= Ministerialblatt
NBG	= Niedersächsisches Beamtengesetz
nds.	= niedersächsisch
N. F.	= Neue Folge
NJW	= Neue Juristische Wochenschrift
Nr.	= Nummer
ÖJZ	= Österreichische Juristen-Zeitung
o. J.	= ohne Jahresangabe
Parl. Rat.	= Parlamentarischer Rat
Rdn.	= Randnummer
S.	= Seite oder Satz
S. Ct.	= Supreme Court Reporter
Sp.	= Spalte
SPD	= Sozialdemokratische Partei Deutschlands
Stat.	= United States Statutes at Large
Sten.-Ber.	= Stenographischer Bericht
StGB	= Strafgesetzbuch
u. a.	= unter anderem
US	= United States oder United States Supreme Court Reports, Official Reports
USC	= United States Code
v.	= versus oder von
vgl.	= vergleiche
Vorbem.	= Vorbemerkung
VVDStL	= Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
WbG	= Gesetz über den Wehrbeauftragten des Bundestages
WP	= Wahlperiode
z. B.	= zum Beispiel
ZfPol.	= Zeitschrift für Politik
Ziff.	= Ziffer
ZPO	= Zivilprozeßordnung
ZStW	= Zeitschrift für die Gesamte Staatswissenschaft
ZZP	= Zeitschrift für Deutschen Zivilprozeß

## Einleitung

Die Vermehrung der Staatsaufgaben und die Steigerung der damit verknüpften fachlichen Fragen sind nicht ohne Einwirkung auf die Tätigkeit und die Organisation von Regierung und Verwaltung geblieben. Dies wird sichtbar in einer Vergrößerung des Apparates, insbesondere in personeller Hinsicht, aber auch in der Entstehung neuer Behörden und behördenähnlicher Einrichtungen sowie in Form zahlreicher wissenschaftlicher Beiräte im Bereich der vollziehenden Gewalt.

Demgegenüber hat sich die Organisationsstruktur deutscher Parlamente nur gering verändert. Die Diskussion in der Öffentlichkeit wird deshalb auch stark von der Überlegung beherrscht, wie man das Parlament und seine Mitglieder angesichts der zunehmenden Kompliziertheit der Staatsgeschäfte in die Lage versetzen kann, die von der Verfassung gestellten Aufgaben zu bewältigen. Dabei ergibt sich insbesondere die Frage, „inwieweit die Wirklichkeit der Gesetzgebungsorganisation dem an sie gestellten Anspruch der Verfassungsnormen gerecht wird“<sup>1</sup>, ferner, welche Formen das Parlament entwickeln muß, um die an Umfang ständig zunehmende Exekutive wirksam zu kontrollieren. Bei diesen Erörterungen gewinnt die Frage eines *parlamentarischen Hilfsdienstes* an Bedeutung.

Aufgabe dieser Arbeit ist es, die Erscheinungsformen des parlamentarischen Hilfsdienstes in den Vereinigten Staaten von Amerika und in der Bundesrepublik Deutschland darzustellen sowie die Frage zu prüfen, ob für den Ausbau bzw. die Errichtung des im Deutschen Bundestag nur sehr schwach entwickelten, in einigen Landesparlamenten gar nicht existenten parlamentarischen Hilfsdienstes ein Bedürfnis besteht und welche Ansatzpunkte sich für seine Tätigkeit im einzelnen ergeben. Gleichzeitig sind die Einwände, die gegen einen Hilfsdienst in deutschen Parlamenten aus verfassungsrechtlichen oder verfassungspolitischen Erwägungen vorgetragen werden, näher zu untersuchen.

Dabei werden als *parlamentarischer Hilfsdienst* alle Einrichtungen nicht ausschließlich technischer Art verstanden, die sich das Parlament auf Grund seiner Autonomie zwecks Unterstützung bei der Bewältigung der ihm gestellten Aufgaben geschaffen hat. Die nicht sehr präzise erscheinende Formulierung „parlamentarischer Hilfsdienst“ wurde des-

---

<sup>1</sup> Kleinrahm, AÖR Bd. 79, S. 136.



wegen gewählt, weil sie — anders als Bezeichnungen wie „Gesetzgebungsdienst“ oder „Gesetzgebungshilfsdienst“ — die Tätigkeit der Hilfseinrichtung nicht bereits begrifflich auf die Unterstützung der Abgeordneten bei der Gesetzgebungsarbeit beschränkt, sondern für eine Assistenz bei der Erledigung anderer Aufgaben, wie z. B. bei der Ausübung bestimmter Kontrollrechte, Raum läßt. Es kommt hinzu, daß die hier gewählte Formulierung in zunehmendem Maße in der Wissenschaft und der Parlamentspraxis verwendet wird<sup>2</sup>.

Der als Hilfsorgan<sup>3</sup> des Deutschen Bundestages tätige Wehrbeauftragte bleibt wegen seiner relativ großen Eigenständigkeit, die in seinem partiellen Eigeninitiativrecht<sup>4</sup>, in seinem teilweise eigenverantwortlichen Auftreten — auch gegenüber dem Bundestag<sup>5</sup> — und in der Trennung seiner Dienststelle von der Parlamentsverwaltung<sup>6</sup> Ausdruck findet, außer Betracht. Wenngleich der fraktionseigene Hilfsdienst nicht auf Grund der Organisationsgewalt des Parlaments errichtet wurde und weder das Gesamtparlament noch das Parlamentspräsidium Einfluß auf die Anstellung und Tätigkeit der Mitglieder dieser Hilfseinrichtung haben, wird er wegen seiner vielseitigen Verflechtungen mit der Parlamentsarbeit in gewissem, allerdings begrenztem Rahmen in diese Untersuchung einbezogen. Dies erscheint um so mehr gerechtfertigt, als die Notwendigkeit eines im Rahmen der Parlamentsverwaltung tätigen Hilfsdienstes wiederholt unter Hinweis auf den fraktionseigenen Hilfsdienst verneint wurde<sup>7</sup>.

Bei Erörterungen über die Errichtung eines leistungsfähigen Hilfsdienstes in deutschen Parlamenten wurde wiederholt auf die Hilfseinrichtungen der nordamerikanischen Parlamente verwiesen, die eine erhebliche Unterstützung für die Gesetzgebungskörperschaft bedeuten<sup>8</sup>.

---

<sup>2</sup> *Klein* in v. Mangoldt - Klein, Art. 40, Anm. III 1 f; Bayer. Landtag, Beilage Nr. 906 der 5. WP; Hess. Landtag, Drucks. Abt. 1 Nr. 1415 der 5. WP.

<sup>3</sup> *Maunz* in Maunz - Dürig, Art. 45 b, S. 7, Rdn. 8, *Mattern*, DÖV 1959, S. 842, und *Kipp*, DÖV 1957, S. 515, betrachten den Wehrbeauftragten ausschließlich als Hilfsorgan des Bundestages, während *Klein* in v. Mangoldt - Klein, Art. 45 b, Anm. III 2, *Gross*, DVBl. 1957, S. 344, und *Ule*, JZ 1957, S. 425, unter Hinweis auf § 2 Abs. 2 WbG ihn darüber hinaus als selbständiges Verfassungsorgan ansehen; ähnlich *Maurer*, S. 29, 30, der von einer organisatorisch verselbständigten Institution spricht.

<sup>4</sup> § 2 Abs. 2 WbG.

<sup>5</sup> Vgl. §§ 2 Abs. 3, 4, 5 WbG.

<sup>6</sup> *Mattern*, DÖV 1959, S. 843.

<sup>7</sup> Siehe die Darlegungen von Präsident *Dau* (Hamb. Bürgerschaft) auf der 25. Konferenz der Landtagspräsidenten (München, Oktober 1964), Niederschrift, S. 85.

<sup>8</sup> Siehe Deutscher Bundestag, Sten.-Ber. der 28. Sitzung der 2. WP, S. 1233 bis 1239; *Kleinrahm*, AÖR Bd. 79, S. 137 ff.

Während Partsch<sup>9</sup>, Henle<sup>10</sup> und Schäffer<sup>11</sup> unter Hinweis auf die verschiedenartigen Verfassungssysteme in den Vereinigten Staaten von Amerika und in der Bundesrepublik Deutschland die Übernahme nordamerikanischer Hilfseinrichtungen für deutsche Parlamente verneint haben, hat Scheuner<sup>12</sup> die Auffassung vertreten, die Übernahme des Dienstes zu Zwecken der Gesetzesformulierung entspräche keinem Bedürfnis, da im parlamentarischen Regierungssystem die Gesetzentwürfe regelmäßig von der Regierung stammten. Ansatzpunkte für einen Hilfsdienst würden sich vielmehr im Hinblick auf bessere Informationsmöglichkeiten für die Abgeordneten ergeben.

Demgegenüber haben Kleinrahm<sup>13</sup> und Schramm<sup>14</sup> gerade im Hinblick auf die Gesetzesinitiative und ein ausgewogenes Kräfteverhältnis zwischen den Gewalten die Übernahme des Hilfsdienstes für deutsche Parlamente bejaht.

Der Umstand, daß ein Hilfsdienst niemals mehr tun kann, als die Einrichtung, die er zu unterstützen hat, zeigt die *Abhängigkeit seiner Aufgaben* von der Stellung des Parlaments im Verfassungssystem eines Staates auf. Die Tätigkeit des Hilfsdienstes in nordamerikanischen Parlamenten, aber auch seine Wirkungsmöglichkeiten in der Bundesrepublik Deutschland können deswegen nicht ohne eine nähere Untersuchung des Aufgabenbereiches des Parlaments und seiner Stellung gegenüber der Regierung erfaßt werden.

Die Arbeit beschränkt sich auf die parlamentarischen Hilfseinrichtungen in der gewaltenteilenden Präsidentschaftsrepublik der Vereinigten Staaten von Amerika und im parlamentarischen Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland deswegen, weil die übrigen europäischen Parlamente im Vergleich zum Deutschen Bundestag keineswegs über stärkere oder organisatorisch hervorstechende Hilfsinstitutionen verfügen<sup>15</sup>, zum anderen, weil ihre Hilfseinrichtungen von Schramm<sup>16</sup> bereits ausführlich dargestellt sind.

---

<sup>9</sup> Partsch auf der Tagung der Gesellschaft für Rechtsvergleichung in Köln, 1951, JZ 1951, S. 701.

<sup>10</sup> Henle, DÖV 1950, S. 15.

<sup>11</sup> Schäffer, Deutscher Bundestag, Sten.-Ber. der 28. Sitzung der 2. WP, S. 1234 c, d.

<sup>12</sup> Scheuner auf der Tagung der Gesellschaft für Rechtsvergleichung in Köln 1951, JZ 1951, S. 701.

<sup>13</sup> Kleinrahm, aaO.

<sup>14</sup> Schramm, S. 149.

<sup>15</sup> Partsch, VVDStL Heft 16, S. 86.

<sup>16</sup> Schramm, S. 34 ff.