

Beiträge zum Parlamentsrecht

Band 11

Vom Seniorenkonvent des Reichstages zum Ältestenrat des Bundestages

Von

Dr. Harald Franke



Duncker & Humblot · Berlin

HARALD FRANKE

**Vom Seniorenkonvent des Reichstages
zum Ältestenrat des Bundestages**

Beiträge zum Parlamentsrecht

Herausgegeben von Norbert Achterberg

Band 11

Vom Seniorenkonvent des Reichstages zum Ältestenrat des Bundestages

Von

Dr. Harald Franke



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Franke, Harald:

Vom Seniorenkonvent des Reichstages zum Ältestenrat
des Bundestages / von Harald Franke. — Berlin:
Duncker und Humblot, 1987.

(Beiträge zum Parlamentsrecht; Bd. 11)

ISBN 3-428-06244-2

NE: GT

D 6

Alle Rechte vorbehalten

© 1987 Duncker & Humblot GmbH, Berlin 41

Gedruckt 1987 bei Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin 61

Printed in Germany

ISBN 3-428-06244-2

Meinen Eltern

Geleitwort

Der Verfasser hat ein schwieriges Thema behandelt. Die Institution des Ältestenrats ist nahezu ein Arkanbereich des Parlamentswesens und demgemäß wissenschaftlich so gut wie unbearbeitet. Dafür ist nicht zuletzt ursächlich, daß die Beratungen im Ältestenrat im allgemeinen nicht protokolliert werden und Protokolle, soweit es sie gibt, der Öffentlichkeit nicht oder erst spät zugänglich gemacht werden. Was als Argument für die Nichtöffentlichkeit der Ausschubarbeit vorgetragen wird, gilt für den Ältestenrat verstärkt, daß nämlich in ihm Verhandlungen geführt werden, die dem Rampenlicht der Öffentlichkeit nicht ausgesetzt sein sollen — auch nicht nachträglich — und, sofern sie innerparlamentarische Angelegenheiten betreffen, auch kaum müssen. Dem Forschungsdrang der Wissenschaft ist damit allerdings nicht gedient. Ihn zu befriedigen, ist auch nicht die Aufgabe von Staatsorganen und -unterorganen, nur müssen diese Umstände erkannt werden, um die Leistung des Autors voll würdigen zu können.

Das Buch zeichnet nicht nur die historische Entwicklung von den Vorläufern des Ältestenrats nach, der zunächst als, dem „interkurialen Ausschuß“ des Reichstages sowie der späteren Vertrauensmännerversammlung der Bundesversammlung des Deutschen Bundes vergleichbares, auf parlamentarischem Brauch beruhendes Instrument der Fraktionen betrachtet wurde, sondern behandelt ausführlich die gegenwärtige Rechtslage. Bei der Wiedergabe der Aufgaben des Ältestenrats in seinen Eigenschaften als „Verständigungsgremium“ und als „Beschlusorgan“ beweist der Verfasser Augenmaß sowohl für das Recht als auch für die Praxis dieses Organs. Bemerkenswert sind vor allem die Darlegungen zu dessen Stellung im Innenverhältnis des Parlaments sowie im Außenverhältnis zur Regierung. Sie sind nicht nur parlamentsrechtlich, sondern auch rechtsverhältnistheoretisch von Interesse. Besonders gelungen erscheinen dabei die Ausführungen über die Beziehungen des Ältestenrats zum Plenum sowie die Auswirkungen seiner Tätigkeit auf die Abgeordneten.

Norbert Achterberg

Vorwort

Die Untersuchung wurde von der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Westfälischen Wilhelms-Universität zu Münster im Wintersemester 1986/87 als Dissertation angenommen. Das Manuskript wurde im Juli 1986 abgeschlossen: auf diesem Stand befindet sich die verwendete Literatur.

Meinem sehr verehrten Doktorvater, Herrn Professor Dr. *Norbert Achterberg*, sage ich herzlichen Dank für das Thema, die Betreuung und Begutachtung der Arbeit sowie deren Aufnahme in die Reihe „Beiträge zum Parlamentsrecht“.

Allen meinen Gesprächspartnern aus Politik und Verwaltung des Deutschen Bundestages, namentlich Herrn Bundestagspräsidenten Dr. *Philipp Jenninger*, danke ich sehr für die geopfert Zeit und mir gewidmete Geduld.

Für logistische Unterstützung habe ich mich bei Herrn Staatssekretär *Gustav Wabro*, Bevollmächtigter des Landes Baden-Württemberg beim Bund, und seinen Mitarbeitern zu bedanken.

Ohne Herrn Dr. *Hans-Ernst Maute* und schließlich: ohne meine Eltern, wäre es mir nicht möglich gewesen, die Arbeit überhaupt zu beginnen.

Stuttgart, im März 1987

Harald Franke

Inhaltsverzeichnis

Einführung	17
<i>Erster Teil</i>	
Die Entstehung des Ältestenrates	18
I. Grundlagen	18
1. Parlamentarische Entwicklung in Deutschland	19
2. Anfänge der Fraktionsbildung	24
II. Die Entstehung des Seniorenkonvents	31
1. Vorläufer	32
2. Frankfurter Nationalversammlung 1848/49	34
3. Preußisches Abgeordnetenhaus 1847 ff.	39
4. Norddeutscher Reichstag 1867-1870	46
5. Deutscher Reichstag 1871-1918.	50
III. Der Seniorenkonvent des monarchischen Reichstages	53
1. Bildung und Zusammensetzung	53
a) Einberufung	53
b) Mitglieder	55
2. Aufgaben.	56
a) Einfluß auf die Kommissionen	56
b) Einfluß auf den Arbeitsplan	58
c) Einfluß auf die Redeordnung	60
d) Sonstige Funktionen.	62
3. Verhältnis zum Reichstagspräsidenten	63
4. Bedeutung des Seniorenkonvents	66
IV. Weitere Entwicklung	68
1. Länder, insbesondere Württemberg	68
2. Weimarer Reichstag.	71

Zweiter Teil

Der Ältestenrat des Bundestages	74
I. Der Ältestenrat im Lichte der Geschäftsordnung	74
1. Der Ältestenrat unter Geltung der vorläufigen Geschäftsordnung 1949f. ...	75
2. Der Ältestenrat nach Erlaß der neuen Geschäftsordnung 1951	75
3. Der Ältestenrat nach der „kleinen“ Geschäftsordnungsreform 1969	76
4. Der Ältestenrat nach der Geschäftsordnungsreform 1980	77
II. Bildung, Zusammensetzung und Ende des Ältestenrats	78
1. Bildung und Einberufung	78
2. Mitglieder des Ältestenrats	79
a) Anteile der Fraktionen	79
b) Art der Mitglieder	80
3. Vertretung der Regierung im Ältestenrat	81
a) Rechtsgrundlage	81
b) Funktion des Regierungsvertreters	82
c) Person des Regierungsvertreters	82
4. Weitere Sitzungsteilnehmer	83
5. Ende	83
a) Ende der Mitgliedschaft im Ältestenrat	83
b) Ende des Ältestenrats	84
III. Die Aufgaben des Ältestenrats	84
1. Abschnitt: Der Ältestenrat als Verständigungsgremium	85
1. Arbeitsplanung	85
a) Aufstellung eines Zeitplanes	86
b) Aufstellung der Tagesordnung	87
aa) Festlegung der Beratungsgegenstände	88
bb) Abwicklung der Tagesordnung	89
2. Einfluß auf die Bundestagsdebatte	91
a) Gestaltung und Dauer der Aussprache	92
b) Reihenfolge der Redner	94
3. Einfluß auf die Ausschüsse	96
a) Kreation und Anzahl der Mitglieder	97
b) Besetzung der Stellen der Ausschußvorsitzenden und ihrer Stellvertreter	98
c) Übrige Ausschußmitglieder	99
4. Beratungen über Geschäftsordnungsfragen	100

	Inhaltsverzeichnis	13
2. Abschnitt: Der Ältestenrat als Beschlußorgan		102
5. Innere Verwaltungsangelegenheiten		103
a) Allgemein		103
b) Voranschlag des Haushaltsplanes des Bundestages		104
6. Einsetzung von (Unter-)Kommissionen		105
3. Abschnitt: Nebenaufgaben des Ältestenrats		108
7. Disziplinarangelegenheiten		108
8. Sonstige Aufgaben		109
4. Abschnitt: Fazit		112
IV. Der Ältestenrat im Gefüge des Bundestages		113
1. Verhältnis zum Präsidium, insbesondere zum Präsidenten		113
a) Grundlage des Verhältnisses Ältestenrat — Präsident		114
b) Stellung des Präsidenten innerhalb des Ältestenrats		115
c) Bindung des Präsidenten		117
aa) Rechtliche Bindung		118
bb) Faktische Bindung		118
d) Besonderheiten bei den Vizepräsidenten		120
2. Verhältnis zum Plenum		122
a) Ältestenrat und Verhandlungsgrundsätze des Bundestages		123
aa) Öffentlichkeit		124
bb) Minderheitenschutz		126
b) Bindung des Plenums		128
c) Bedeutung des Ältestenrats für das Plenum		131
3. Verhältnis zu den Abgeordneten		133
a) Stellung des Abgeordneten im Plenum		133
b) Auswirkungen der Arbeit des Ältestenrats auf Abgeordnete		136
aa) Fraktionsloser Abgeordneter		136
bb) Fraktionsangehöriger Abgeordneter		138
V. Der Ältestenrat und sein Verhältnis zur Regierung		141
1. Grundlage		141
2. Berührungspunkte und Auswirkungen		142
	Zusammenfassung	146
I. Historischer Teil		146
II. Aktueller Teil		147
	Literaturverzeichnis	150
	Sachverzeichnis	158

Abkürzungsverzeichnis

a.a.O.	am angegebenen Ort
Abg.	Abgeordneter
AbgG	Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestages (Abgeordnetengesetz) vom 18. Februar 1977
Abs.	Absatz
a.F.	alte Fassung
Alt.	Alternative
Anl.	Anlage(n)
Anm.	Anmerkung
ÄR	Ältestenrat
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
Bd.	Band
Bde.	Bände
Bekanntm.	Bekanntmachung
BGBL	Bundesgesetzblatt (zit. nach Teil, Seite)
BHO	Bundeshaushaltsordnung vom 19. August 1969
Bsp.	Beispiel
BT	Deutscher Bundestag
BT-Drs.	Drucksache des Deutschen Bundestages (zit. nach Wahlperiode/Nr.)
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BWG	Bundeswahlgesetz in der Neufassung vom 1. September 1975
bzw.	beziehungsweise
ders.	derselbe
Diss. iur.	Dissertatio iuris
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung (Zeitschrift)
Drs.	Drucksache
Dt.	Deutsch
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt (Zeitschrift)
ebd.	ebenda
EG	Europäische Gemeinschaft
etc.	et cetera
EURATOM	Europäische Atomgemeinschaft
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
f.	folgende
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
ff.	fortfolgende
FG	Festgabe
Fn.	Fußnote
FrNV	Frankfurter Nationalversammlung 1848
FS	Festschrift

gem.	gemäß
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949
GO	Geschäftsordnung
GOBT	Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (Jahreszahl = Stand; ohne Jahresangabe = jüngste Fassung 1980)
GoFrNV	Geschäftsordnung der Frankfurter Nationalversammlung 1848
GORT	Geschäftsordnung des Deutschen Reichstages (Jahreszahl = Stand)
Hrsg.	Herausgeber
HS	Halbsatz
insbes.	insbesondere
i.V.m.	in Verbindung mit
JA	Juristische Arbeitsblätter (Zeitschrift)
JöR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart
Komm.	Kommentar
konstRT	konstituierender Reichstag
Leg.per.	Legislaturperiode
lit.	litera
m.(w.)Nachw.	mit (weiteren) Nachweisen
n.	nach
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NorddBd.	Norddeutscher Bund
NorddBV	Verfassung des Norddeutschen Bundes vom 16. April 1867
NorddRT	Reichstag des Norddeutschen Bundes
Nr.	Nummer
NV	Nationalversammlung
o.J.	ohne Jahresangabe
ParlR	Parlamentsrecht
PrAbgH	Preußisches Abgeordnetenhaus
PrVerfUrk 1850	Verfassungsurkunde für den Preußischen Staat vom 31. Januar 1850
Rdnr.	Randnummer
RT	Deutscher Reichstag
RT-Drs.	Drucksache des Deutschen Reichstages
RV 1871	Verfassung des Deutschen Reiches vom 16. April 1871
RV 1919	Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919
S.	Seite
sc.	si licet
Sess.	Session
Sitzg.	Sitzung
Sp.	Spalte
Std.	Stand
Sten.Ber.	Stenographische Berichte
u.	und
u.a.	und andere(s)
Verh.	Verhältnis
vgl.	vergleiche
v.H.	vom Hundert
Vorbem.	Vorbemerkung
vorlGO	vorläufige Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages vom 20. September 1949

W	Weimar
WP	Wahlperiode
WürttGO	Württembergische Geschäftsordnung vom 12. August 1909
z.B.	zum Beispiel
ZfgStW	Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft
zit.	zitiert
ZParl	Zeitschrift für Parlamentsfragen

Einführung

Die Assoziation des Namens „Ältestenrat“ legt es nahe, von einem Gremium weiser alter Männer auszugehen, welches — dem politischen Tagesgeschehen entrückt — sich vornehmlich in Ratschlägen betreffend Fragen des parlamentarischen Anstandes oder ähnlichem ergeht. Dem ist jedoch nicht so. Der Ältestenrat ist das zentrale Lenkungs- und Leitungsorgan des Bundestages, ohne das eine effiziente parlamentarische Arbeit heute überhaupt nicht mehr möglich wäre.

Um so mehr verwundert die wissenschaftliche Enthaltensamkeit: Während die übrigen parlamentarischen Gremien, wie Präsident, Ausschüsse und Fraktionen, mannigfachen Untersuchungen unterzogen wurden, gibt es über den Ältestenrat bis heute (1986) keinerlei monographische Veröffentlichung und nur wenige verstreute Aufsätze und Zeitschriftenbeiträge¹. Allenfalls in Arbeiten über den Bundestag bekommt auch der Ältestenrat mitunter ein Kapitel zugestanden², meist jedoch dasjenige mit dem geringsten Umfang. Versucht man die Ursache für diese vermeintliche Geringschätzung — bei gleichzeitig hoher faktischer Bedeutung — zu ergründen, so stößt man darauf, daß der Ältestenrat selber kein Freund der Öffentlichkeit ist: Seine Sitzungen finden hinter verschlossenen Türen statt, selten dringen Beschlüsse oder Vereinbarungen an die Öffentlichkeit, seine Protokolle sind erst ab der dritten Wahlperiode nach ihrer Entstehung und dann auch nur mit Einschränkungen für die Wissenschaft zugänglich³.

Dennoch scheint es nach bald vierzig Jahren „Deutscher Bundestag“ angebracht, daß sich die Parlamentswissenschaft auch dieses Gremiums annimmt. Vorliegende Untersuchung soll ein erster Versuch sein. Die Konzentration auf den Ältestenrat des Bundestages geschah bewußt. Die Ältestenräte der Landtage, der Vertretungskörperschaften der Gemeinden oder derjenige des Europäischen Parlamentes harren weiterhin der Untersuchung.

Hier war Ziel, die Entwicklungslinie vom Seniorenkonvent des Reichstages zum Ältestenrat des Bundestages aufzuzeigen und Aspekte der Organisation und Funktion in Vergangenheit und Gegenwart zu ergründen. Die Untersuchung folgt dabei der Chronologie.

¹ Siehe im Literaturverzeichnis die Arbeiten von: *von Below, Buß, Kabel, Mommer, Rasner, Schindler*.

² Siehe dafür nur: *Borgs-Maciejewski*, S. 53ff.; *Lohmann*, S. 70f.; *Schäfer*, S. 99ff.; *Steiger*, S. 117ff.

³ Beschluß des Ältestenrates vom 15.9.1983, nach Angabe des Parlamentsarchivs des Deutschen Bundestages in Bonn.

ERSTER TEIL

Die Entstehung des Ältestenrates

I. Grundlagen

Heute ist der Ältestenrat als „Organ des Parlaments“¹ anerkannt. Das war nicht immer so: Noch bis in das Zwanzigste Jahrhundert hinein muß der Ältestenrat — beziehungsweise sein direkter Vorgänger, der Seniorenkonvent — als ein innerparlamentarisches Instrument der Fraktionen betrachtet werden, dessen Existenz im wesentlichen nur den Abgeordneten bekannt war².

Soviel kann hier aber schon gesagt werden³, daß die Existenz des Seniorenkonvents nicht auf Geschäftsordnungsrecht beruhte, sondern auf parlamentarischem Brauch der Fraktionen. Hieran knüpfen sich zwei Voraussetzungen, welche die Suche nach den Grundlagen der Entstehung des Ältestenrats determinieren: Erstens, der Vorläufer kann nur in einem Parlament zu finden sein; der Ältestenrat ist ein parlamentarisches Organ; zweitens, es müssen bereits Fraktionen oder fraktionsähnliche Gebilde vorhanden sein; der Ältestenrat ist

¹ Vgl. nur: *Achterberg*, ParlR, S. 132f.; *Maunz* in *Maunz/Dürig*, Art. 40 Rdnr. 9; *Steiger*, S. 118; *Stern*, Staatsrecht II, § 26 IV 2b, S. 91.

² Teilweise war die Existenz des Seniorenkonvents auch der Wissenschaft bekannt, vgl. insbesondere: *Hatschek*, Parlamentsrecht, 1915, S. 175ff.; *Perels*, Autonomes Reichstagsrecht, 1903, S. 31ff.; beileibe aber nicht allen Staatsrechtslehrern, was eine Durchsicht der damaligen Lehrbücher zum Staatsrecht, beispielsweise *Bornhak*, Preußisches Staatsrecht, 1888 — 1890 (3 Bde.); *Zachariä*, Deutsches Staats- und Bundesrecht, 3. Aufl. 1865/67; *Zoepfl*, Grundsätze des gemeinen Deutschen Staatsrechts, 5. Aufl. 1863, zeigt. Selbst in der Schrift von *Jungheim*, dem ehemaligen Direktor beim Reichstag, wird noch 1916 der Seniorenkonvent — ausdrücklich jedenfalls — nicht erwähnt. Auch sonst stellen sich Literaturrecherchen als schwierig dar, weil die Parlamentswissenschaft insgesamt erst in den Anfängen steckte; so gibt es keine Monographie zum Seniorenkonvent. Im übrigen sind die Akten des Seniorenkonvents — auf die *Hatschek*, a.a.O., gelegentlich hinweist — verschwunden (gemäß einem Schreiben des Zentralen Staatsarchivs in Potsdam vom 18.4.1986 an den Verfasser). Deshalb muß im historischen Teil vermehrt Rückgriff auf Sekundärliteratur und teilweise auch auf Plenarprotokolle genommen werden, um von solchen Äußerungen auf die Existenz und Kompetenzen des Seniorenkonvents schließen zu können. Vgl. die ähnliche Methode bei *Oestreich*: Zur parlamentarischen Arbeitsweise der Deutschen Reichstage unter Karl V. (1519 — 1556), in: Die geschichtlichen Grundlagen der modernen Volksvertretung (Hrsg. *Rausch*), 1974 (Bd. I), S. 244: Da eine gesetzlich fixierte Geschäftsordnung für den damaligen Reichstag nicht existierte, gelte es, aus dem in Reichstagsakten veröffentlichten Material und aus verschiedenen Quellenpublikationen zur Verfassungsgeschichte des Zeitalters, die Gewohnheiten und Grundsätze der parlamentarischen Tätigkeit des höchsten Reichsgremiums zu erschließen.

³ Zu den Einzelheiten der Entstehung siehe unten II.

ein Organ der Fraktionen, welches augenscheinlich ein Bedürfnis der Fraktionen befriedigte. Deshalb soll nach einem Überblick über die parlamentarische Entwicklung in Deutschland (1.) auf die Anfänge der Fraktionsbildung eingegangen werden (2.), die letztlich die Basis für die Entstehung des damaligen Seniorenkonvents darstellen.

1. Parlamentarische Entwicklung in Deutschland

Auf die umwälzende Entwicklung, die in Deutschland zur Etablierung eines Parlamentes geführt hat, kann hier nur in geraffter Form eingegangen werden, soweit es nämlich für das Verständnis des folgenden erforderlich ist. Für weitere Einzelheiten muß auf die umfangreiche Literatur zur Verfassungsgeschichte⁴ und zur Geschichte des Parlamentarismus⁵ verwiesen werden.

Ebenfalls ausgespart werden soll die zeitlich vorhergehende und außerhalb Deutschlands⁶ stattfindende Entwicklung, welche überhaupt erst zum Parlamentarismus geführt hat⁷.

Unstreitig ist, daß die Nationalversammlung, welche am 18. Mai 1848 in der Paulskirche zu Frankfurt a.M. zu ihrer Eröffnungssitzung zusammentrat, das erste „gesamtdeutsche“ Parlament darstellte⁸, und damit der Beginn des Parlamentarismus in Deutschland markiert ist⁹. Allerdings gab es auch schon vorher Vertretungskörperschaften in Deutschland, so nämlich den Reichstag des Heiligen Römischen Reiches Deutscher Nation¹⁰, die Landtage der älteren

⁴ Siehe dafür nur: *Huber*, Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, 6 Bde., insbes. Bde.: I — 2. Aufl. 1967, II - 2. Aufl. 1968, III — 2. Aufl. 1970; *Menger*, Deutsche Verfassungsgeschichte der Neuzeit, 4. Aufl. 1984; jeweils mit weiteren Nachweisen.

⁵ Siehe *Achterberg*, ParlR, S. 16 — 37, mit umfangreichen weiteren Nachweisen; *Zeh*, Parlamentarismus, 2. Aufl. 1983, insbes. S. 39 — 51; *Rausch* (Hrsg.), Die geschichtlichen Grundlagen der modernen Volksvertretung, 2 Bde. 1974/80, insbes. Bd. I: Reichsstände und Landstände; *Ritter* (Hrsg.), Gesellschaft, Parlament und Regierung — Zur Geschichte des Parlamentarismus in Deutschland, 1974; *Bergsträsser*, Die Entwicklung des Parlamentarismus in Deutschland, 1954; = ders. in *Kluxen* (Hrsg.), Parlamentarismus, 5. Aufl. 1980, S. 138 — 160.

⁶ Nicht als — damals ja fehlender — Staatsbegriff, sondern im Sinne einer ungefähren räumlichen Eingrenzung aus heutiger Sicht gebraucht.

⁷ Dazu beispielsweise *Zeh*, Parlamentarismus, S. 18ff., wonach die Anfänge bereits im antiken Athen und in Rom zu finden sind; und ebenda, S. 24ff., wonach England als „Mutterland“ des Parlamentarismus anzusehen ist. Dort finde sich die älteste parlamentarische Demokratie (*Zeh*, a.a.O., S. 25); vgl. auch *Rausch* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 5), Bd. I: Allgemeine Fragen und Europäischer Überblick.

⁸ Vgl. nur *Achterberg*, ParlR, S. 24 bei Fn. 32; *Zeh*, Parlamentarismus, S. 44; zur Nationalversammlung 1848 allgemein: *Huber*, Verfassungsgeschichte, Bd. II, 2. Aufl. 1968, Kapitel IX, insbes. § 44, S. 604ff. (mit umfangreichen weiteren Nachweisen). Zur Verfassung der Nationalversammlung jetzt eingehend *Kühne*, Die Reichsverfassung der Paulskirche, 1985.

⁹ Vgl. nur *Hauenschild*, S. 21; *Lösche* in *Röhring/Sontheimer*, S. 380.