

Tübinger Schriften
zum Staats- und Verwaltungsrecht

Band 23

Bindungsprobleme und Rechtsnatur parlamentarischer Geschäftsordnungen

Von

Dr. Volker Haug



Duncker & Humblot · Berlin

VOLKER HAUG

**Bindungsprobleme und Rechtsnatur
parlamentarischer Geschäftsordnungen**

**Tübinger Schriften
zum Staats- und Verwaltungsrecht**

**Herausgegeben von
Wolfgang Graf Vitzthum
in Gemeinschaft mit
Martin Heckel, Ferdinand Kirchhof
Hans von Mangoldt, Thomas Oppermann
Günter Püttner, Michael Ronellenfitsch
sämtlich in Tübingen**

Band 23

Bindungsprobleme und Rechtsnatur parlamentarischer Geschäftsordnungen

Von

Dr. Volker Haug



Duncker & Humblot · Berlin

Diese Arbeit wurde durch einen Druckkostenzuschuß des
Deutschen Bundestages gefördert.

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Haug, Volker:

Bindungsprobleme und Rechtsnatur parlamentarischer
Geschäftsordnungen / von Volker Haug. – Berlin :
Duncker und Humblot, 1994

(Tübinger Schriften zum Staats- und Verwaltungsrecht ; Bd. 23)

Zugl.: Tübingen, Univ., Diss., 1994

ISBN 3-428-08083-1

NE: GT

D 21

Alle Rechte vorbehalten

© 1994 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Satz: W. März, Tübingen

Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0935-6061

ISBN 3-428-08083-1

*Für meine Eltern
und Gaby*

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Frühjahr 1993 bei der Juristischen Fakultät der Eberhard-Karls-Universität Tübingen eingereicht und von ihr im Frühjahr 1994 als Dissertation angenommen.

Mein besonderer Dank gilt meinem Doktorvater Prof. Dr. *Ferdinand Kirchhof*, der mit wertvollen Tips, konstruktiver Kritik und Ermutigung das Dissertationsvorhaben begleitet hat. Weiter danke ich Herrn Prof. Dr. *Siegfried F. Franke*, der mich als sein Mitarbeiter an der Abteilung Wirtschaftspolitik und Öffentliches Recht im Institut für Sozialforschung der Universität Stuttgart mit günstigen Arbeitsbedingungen für die Anfertigung der Dissertation und kritisches Durchsehen des Manuskripts unterstützt hat. Ferner danke ich Herrn Dr. *Hempfer* (Verwaltung des Landtags von Baden-Württemberg), Herrn Dr. *Kretschmer* (Verwaltung des Deutschen Bundestages), Herrn Dr. *Lang* MdL, Herrn Referendar *Thomas Wiedmann*, Herrn Rechtsreferendar *Stefan Kilgus* und Frau cand. rer. pol. *Regine Neuschwander* für die zahlreichen Anregungen und Hilfestellungen sowie meiner Frau für die oft bewiesene Geduld. Schließlich danke ich Herrn Prof. Dr. *Wolfgang Graf Vitzthum* für die bereitwillige Aufnahme dieser Arbeit in die von ihm herausgegebene Tübinger Schriftenreihe.

Esslingen a.N., im Frühjahr 1994

Volker Haug

Inhaltsverzeichnis

§ 1	<i>Einleitung</i>	21
A.	Bedeutung der parlamentarischen Geschäftsordnung und der mit ihr verbundenen Rechtsfragen	21
1.	Allgemeine Bedeutung	21
2.	Verfahrensordnung	22
3.	Minderheitenschutz	23
4.	Selbstorganisation	23
B.	Problemstellung und Aufbau der Untersuchung	24
1.	Aufgabe der Arbeit	24
2.	Aufbau der Arbeit	25
1. Kapitel		
Bearbeitungsgegenstand und Grundlagen		27
§ 2	<i>Historischer Hintergrund</i>	27
A.	Entstehung und Entwicklung der parlamentarischen Selbstorganisation anhand von Beispielen	27
1.	Geschäftsordnungskompetenz	27
2.	Präsidentenwahl	28
B.	Herkunft und Entwicklung der parlamentarischen Geschäftsordnungen in Deutschland	29
1.	Herkunft	29
a)	Ursprung im Mutterland des Parlamentarismus (England)	29
b)	Kontinentale Rezeption und Weiterentwicklung (Frankreich)	29
c)	Historische Geschäftsordnungstypen	30
2.	Entwicklung: Vom preußischen Abgeordnetenhaus zum Deutschen Bundestag	31
a)	Preußisches Abgeordnetenhaus und Norddeutscher Bund	31
b)	Kaiserreich	32

c) Weimarer Republik und NS-Zeit	32
d) Bundesrepublik	32
C. Bedeutung des historischen Hintergrundes für das aktuelle Geschäftsordnungsrecht	33
1. Bedeutung	33
2. Konstitutionelles Denken	34
§ 3 <i>Begriff der Geschäftsordnung</i>	35
A. Begriffsherkunft und Einordnung	35
B. Die parlamentarische Geschäftsordnung im materiellen Sinn	36
1. Begriff	36
2. Ebenen	37
a) Übersicht und Hintergrund	37
b) Die Ebenen im einzelnen mit Beispielen	38
C. Die parlamentarische Geschäftsordnung im formellen Sinn	41
1. Begriff	41
2. Vorrangiger Gegenstand dieser Arbeit	42
D. Der Begriff der Geschäftsordnung im verfassungsrechtlichen Sinn	43
1. Vorbemerkung	43
2. Weite Auslegung	43
3. Enge Auslegung	43
E. Probleme im Zusammenhang mit der Geschäftsordnung im formellen Sinn	44
1. Normcharakter der Geschäftsordnung im formellen Sinn	44
a) Problemdarstellung: Zweifel am Rechtsnormcharakter	44
b) Historisch-konventioneller Rechtssatzbegriff	45
c) Moderner Rechtssatzbegriff	45
d) Prüfung der Geschäftsordnung anhand des öffentlich-rechtlichen Rechtssatzbegriffs	46
e) Ergebnis	47
2. Problem der Formwahl zwischen Gesetz und Geschäftsordnung	47
a) Problemdarstellung	47
b) Formwahl möglich	48

Inhaltsverzeichnis	11
c) Typenzwang: Keine Formwahl möglich	49
d) Entscheidung	50
3. Rangprobleme der Geschäftsordnung gegenüber Verfassung und Gesetz	51
a) Problemdarstellung	51
b) Verhältnis der Geschäftsordnung zur Verfassung	52
c) Verhältnis der Geschäftsordnung zum (formellen) Gesetz	52
4. Richterliche Prüfungskompetenz gegenüber Geschäftsordnungsnormen .	54
 § 4 <i>Deklaratorisches und konstitutives Geschäftsordnungsrecht</i>	 56
A. Problemdarstellung	56
B. Deklaratorisches Geschäftsordnungsrecht	56
1. Begriff	56
2. Beispiele	57
a) Wiederholung oder Konkretisierung von Verfassungsvorschriften . .	57
b) Wiederholung oder Konkretisierung von einfach-gesetzlichen Vor- schriften	58
C. Konstitutives Geschäftsordnungsrecht	58
1. Begriff	58
2. Reichweite	60
D. Folgen für Geltungs- und Bindungsgrund	60
E. Problem der Behandlung kodifizierten Gewohnheitsrechts	61
1. Vorbemerkung	61
2. Parlamentarisches Gewohnheitsrecht	61
3. Verfassungsgewohnheitsrecht	62
 § 5 <i>Funktionen und Rechtsgrundlage der parlamentarischen Geschäfts- ordnung</i>	 64
A. Geschäftsordnungsfunktionen	64
1. Vorbemerkung	64
2. Gewährleistung eines geordneten und effektiven Verfahrens	64
3. Minderheitenschutz	65

4. Selbstorganisation	68
B. Rechtsgrundlage der Geschäftsordnung	69
1. Delegationsnorm in der Verfassung	69
2. Rechtsgrundlage	69
3. Bedeutung der Delegationsnorm	71
2. Kapitel	
Bindungsprobleme der Geschäftsordnung	
§ 6 <i>Zeitliche Bindung</i>	72
A. Der allgemeine Diskontinuitätsgrundsatz	72
1. Inhalt	72
2. Herkunft und Bedeutung der sachlichen Diskontinuität	73
3. Normative Grundlage	75
B. Gültigkeit des Diskontinuitätsgrundsatzes auch für die Geschäftsordnung?	76
1. Geltung der Geschäftsordnung nur für eine Wahlperiode	76
a) Vorbemerkung	76
b) Begründung	76
c) Kritische Würdigung	78
d) Weitergehende Kritik an der akzessorischen Geltung der Geschäftsordnung	80
aa) Fehlende Berücksichtigung der Entwicklung von Parlamentsbedeutung und -praxis	80
bb) Untauglichkeit für ungeschriebenes Geschäftsordnungsrecht	83
2. Grundsätzliche Geltung der Geschäftsordnung bis auf Widerruf	84
a) Argumente aus den obigen Ausführungen	84
b) Weitere Argumente	85
c) Kritik und abschließende Bewertung	88
d) Kein Widerspruch zum allgemeinen Diskontinuitätsgrundsatz	89
3. Ausnahmen in Sonderfällen	90
§ 7 <i>Personelle Bindung</i>	92
A. Problem der personellen Bindung als Unterfall der Adressatenbindung	92

Inhaltsverzeichnis	13
B. Abgeordneter	93
1. Problemstellung	93
2. In der Ausübung des Mandats (als „Parlamentsangehöriger“)	94
a) Notwendigkeit weiterer Differenzierung	94
b) Als Repräsentant des Volkes („Statusverhältnis“)	94
c) Als Organwalter („Organverhältnis“)	96
aa) Nochmalige Differenzierung	96
bb) Als Teil des Gesamtkörpers Parlament („parlamentarisches Innenverhältnis“)	97
cc) Als Einzelmandatsinhaber („parlamentarisches Außenverhältnis“)	98
3. Außerhalb seiner Mandatsausübung (als „Staatsbürger“)	99
4. Problem der Grenzziehung anhand von Beispielen	100
a) Vorbemerkung	100
b) Redeordnung	100
c) Ordnungsrecht, insbesondere Ausschließung	101
d) Verhaltensregeln und Ehrenordnung	105
aa) Verhaltensregeln	105
bb) Ehrenordnung	109
C. Bürger	110
1. Bindungswirkung	110
a) Umfang der Bindungswirkung	110
b) Problem des Gesetzesvorbehalts	111
2. Bindungswirkungen anhand von Beispielen	112
a) Bürger als Zuhörer bei Plenar- oder öffentlichen Ausschusssitzungen	112
b) Bürger als Medienvertreter	113
c) Bürger als Auskunftspersonen oder Sachverständige bei Anhörungen oder als Mitglieder von Enquêtekommissionen	113
d) Bürger als Zeugen in Untersuchungsausschüssen	115
§ 8 <i>Institutionelle Bindung</i>	116
A. Andere Staatsorgane	116
1. Historische Dimension: Die konstitutionelle Doktrin	116

2. Gültigkeit dieser Grundsätze heute	117
3. Bindung von Regierungs- (und Bundesrats-)Vertretern unter besonderer Berücksichtigung ihrer verfassungsmäßigen Rechte im Parlament	119
a) Vorbemerkung	119
b) Ordnungsrecht	119
aa) Allgemeine Bindung der Regierung (und des Bundesrates) durch das Ordnungsrecht	119
bb) Die Ordnungsmaßnahmen im einzelnen	125
c) Redeordnung	126
d) Berichts- und Antwortpflichten	129
B. Parlamentsinterne und parlamentsnahe Organe und Zusammenschlüsse . .	131
1. Parlamentsinterne Organe bzw. Einrichtungen	131
2. Parlamentsinterne Zusammenschlüsse	133
a) Die parlamentarische Mehrheit (als informaler Zusammenschluß) . .	133
b) Fraktionen und Gruppen (als formale Zusammenschlüsse)	135
3. Parlamentsnahe Institutionen	137
a) Wehrbeauftragter	137
b) Datenschutzbeauftragter	138
c) Rechnungshof	140
<i>§ 9 Bindungsauswirkungen bezüglich parlamentarischer Entscheidungen . .</i>	<i>141</i>
A. Problemdarstellung	141
B. Parlamentarische Entscheidungen mit Außenwirkung	143
1. Begriff und Beispiele	143
a) Begriff	143
b) Beispiele	143
2. Folgen bei Zustandekommen entgegen konstitutivem Geschäftsordnungsrecht	144
C. Parlamentarische Entscheidungen mit (bloßer) Innenwirkung	145
1. Begriff und Beispiele	145
a) Begriff	145
b) Beispiele	145

2. Folgen bei Zustandekommen entgegen konstitutivem Geschäftsordnungsrecht	146
§ 10 <i>Durchsetzungsprobleme</i>	146
A. Vorbemerkung	146
B. Abweichungen	147
1. Anwendungsbereich	147
a) Mehrheitserfordernis	147
b) Rechtstheoretische Grenzen	147
c) Praktische Ausübung	149
2. Dogmatische Einordnung dieses bindungsschwächenden Instituts	150
a) Vorbemerkung	150
b) Parallele zum verwaltungsrechtlichen Ermessen	151
c) Parallele zur zivilrechtlichen Dispositivität	152
d) Fazit	152
C. Richterliche Prüfungskompetenz bei Geschäftsordnungsverstößen	153
1. Vorbemerkung	153
2. Verfassungsgerichtliche Zuständigkeit	154
3. Andere Rechtsschutzmöglichkeiten bei Geschäftsordnungsverstößen	155
a) § 40 Abs. 1 VwGO	155
b) Art. 19 Abs. 4 GG	155
4. Fazit	156
§ 11 <i>Bindungskraft der Normen auf anderen untergesetzlichen Ebenen des (materiellen) Geschäftsordnungsrechts</i>	157
A. Vorbemerkung	157
B. Untergesetzliche Normebenen	157
1. Ergänzungsbeschlüsse	157
2. Parlamentarisches Gewohnheitsrecht	158
3. Auslegungsentscheidungen zur formellen Geschäftsordnung	160
a) Zuständigkeit	160
b) Bindungskraft	161

aa)	Unterscheidung nach dem Charakter des auszulegenden Geschäftsordnungsrechts	161
bb)	Unterscheidung nach dem auslegenden (Teil-)Organ	162
C.	Sonstige Regelungsebenen	163
1.	Parlamentsbrauch	163
2.	Interfraktionelle Absprachen	164
3. Kapitel		
Rechtsnatur der parlamentarischen Geschäftsordnung im formellen Sinn		
		166
§ 12	<i>Problem der rechtlichen Qualifizierung</i>	166
A.	Vorbemerkungen	166
1.	Streitrelevanz	166
2.	Einordnungsmethode	167
B.	Leitende Gesichtspunkte bei der Problemlösung	168
1.	Ergebnisse der vorhergehenden Untersuchungen	168
2.	Weitere wichtige Gesichtspunkte	168
a)	Rechtscharakter des Parlaments	168
b)	Erlaß- und Änderungsverfahren der Geschäftsordnung, insbeson- dere das Publikationserfordernis	169
c)	Weitgehende Identität von Normgeber, -adressat und -anwender . .	171
d)	Einheitlichkeit der Geschäftsordnung hinsichtlich ihrer Rechtsnatur	172
§ 13	<i>Darstellung und kritische Würdigung der Lösungsvorschläge in Lite- ratur und Rechtsprechung mit Ausnahme der Satzung</i>	172
A.	Vorbemerkung	172
B.	Normcharakterbestreitende Vorschläge	173
1.	Vorbemerkung	173
2.	Konventionalregeln	173
3.	Verwaltungsvorschrift (Verwaltungsverordnung)	174
C.	Rangvernachlässigende Vorschläge	175
1.	Verfassung im formellen Sinn	175

2. Gesetz im formellen Sinn	176
3. Rangvernachlässigung	176
D. Weitere materiell-gesetzliche Vorschläge mit Ausnahme der Satzung . . .	177
1. Vorbemerkung	177
2. Rechtsverordnung oder gemischte Rechts- und Verwaltungsverordnung	177
E. Wirkungssphärenbezogene Vorschläge	179
1. Amtsrecht	179
2. Öffentlich-rechtliche Vereinbarung	180
3. Parlamentarische Innenrechtsnorm	181
4. Staatliches Innenrecht	181
F. Rechtsnorm sui generis	182
1. Begründung	182
2. Wissenschaftliche Wertlosigkeit	183
 <i>§ 14 Darstellung der Satzungsarten und Lösungsvorschlag</i>	 184
A. Autonome Satzung	184
1. Begründung	184
2. Problem des Autonomiebegriffs	185
3. Unangemessenheit des Rechtsnaturtyps	186
4. Fehlende innere Schlüssigkeit	187
a) Vorbemerkung	187
b) Personelle und institutionelle Bindung	187
c) Zeitliche Geltung	189
5. Fazit	189
B. Feststellung der satzungstypischen Merkmale in Übereinstimmung mit den leitenden Gesichtspunkten	189
1. Vorbemerkung	189
2. Rangproblem	190
3. Bindungswirkung	191
a) Personell und institutionell	191
b) Zeitlich	191
4. Ergebnis	192

C. Satzungsarten und Lösungsvorschlag	192
1. Ähnlichkeitslösungen	192
2. Ober- und Unterbegriffe der Satzung	193
a) Der allgemeine (öffentlich-rechtliche) Satzungs-begriff	193
b) Unterbegriffe	193
aa) Autonome Satzung	193
bb) Verfassungssatzung	194
3. Lösung der Rechtsnaturfrage der parlamentarischen Geschäftsordnung .	195
Zusammenfassende Leitsätze	197
Literaturverzeichnis	201
Stichwortverzeichnis	209

Abkürzungsverzeichnis

Die verwendeten Abkürzungen sind, soweit sich aus dem Nachfolgenden nichts anderes ergibt, aus dem Abkürzungsverzeichnis „Abkürzungen für Juristen“ von *Hil-debert Kirchner* und *Fritz Kastner*, Berlin/New York 1983 entnommen.

Abweichend oder ergänzend hierzu enthält diese Arbeit folgende Abkürzungen:

Abgh.	Abgeordnetenhaus
aRT	Reichstag 1871 – 1918 [alter Reichstag]
aRV	Verfassung des Deutschen Reichs vom 16. April 1871 [alte Reichsverfassung]
Ba.-Wü.	Baden-Württemberg
Brand.	Brandenburg
BS	Bürgerschaft
bzgl.	bezüglich
bzw.	beziehungsweise
ders.	derselbe
Einl.	Einleitung
FS	Festschrift
gem.	gemäß
LV	Landesverfassung
Meckl.-Vorp.	Mecklenburg-Vorpommern
Norddt. Bd.	Norddeutscher Bund
NVers.	Nationalversammlung
PrVU	Verfassungs-Urkunde für den Preußischen Staat vom 31. Januar 1850 [Preußische Verfassungsurkunde]
RT	Reichstag
RV	Reichsverfassung
S.	Satz, Seite, Sitzung
Saarl.	Saarland
Sachs.	Sachsen
Sachs.-Anh.	Sachsen-Anhalt

Schl.-H.

Schleswig-Holstein

StB

Stenographischer Bericht

Thür.

Thüringen

UAG

Gesetz über Einsetzung und Verfahren von Untersuchungsausschüssen des Landtags [Untersuchungsausschüssegesetz]

Vorb.

Vorbemerkung(en) zu

Württ.

Württembergische(r)

§ 1 Einleitung

A. Bedeutung der parlamentarischen Geschäftsordnung und der mit ihr verbundenen Rechtsfragen

1. Allgemeine Bedeutung

Als Teil des Staatsrechts hat die parlamentarische Geschäftsordnung einen starken Politikbezug, ist also an der Gestaltung und Ordnung des Gemeinwesens beteiligt¹. Die konkrete Bedeutung der Geschäftsordnung hängt naturgemäß vom Stellenwert des Parlaments in der jeweiligen Verfassungsordnung ab. Folglich spielt die Geschäftsordnung im parlamentarischen Regierungssystem des Grundgesetzes eine besonders wichtige Rolle, was auch Bezeichnungen wie „sekundäres Verfassungsrecht“² und „Grundgesetz des Bundestages“³ deutlich machen. Gut sichtbar wird dies im historischen Vergleich, wonach nicht wenige parlamentsbezogene Verfassungsnormen geschäftsordnungsrechtlichen Ursprungs sind⁴. Dieses beachtliche Gewicht wird auch nicht durch die zunehmenden Absprachen der Fraktionen verringert⁵, denn der Erfolg dieser Absprachen hängt – nach wie vor – davon ab, daß die latent im Hintergrund stehende Geschäftsordnung den Abspracheparteien häufig nicht ausgesprochene Drohmittel an die Hand gibt. Die Bedeutung der parlamentarischen Geschäftsordnung wird durch ihre drei wesentlichen Funktionen – Verfahrensordnung, Minderheitenschutz und Selbstorganisation – besonders deutlich, wie im Nachfolgenden zu zeigen ist.

¹ Vgl. Böckenförde, Scupin-FS, S. 320; siehe auch Rothaug, Leitungskompetenz, S. 91.

² Vgl. etwa Pietzcker, in: Schneider/Zeh, § 10 Rn. 19 und Schulze-Fielitz, ebenda, § 11 Rn. 1, 19; schon früh und besonders deutlich Jellinek, Schriften und Reden II, S. 261 f.; Zeh, ZParl 17, S. 396, betont „die Fähigkeit und die Berechtigung“ der GO zu Konkretisierung, Ausfüllung und Fortentwicklung des Verfassungsrechts.

³ von Mangoldt, bei Lörken, Geschäftsordnungsrecht, S. 54; ähnlich Schmid bei Troßmann, JöR 28, S. 170: „Verfassung des Parlaments“.

⁴ So weist H. Schneider, Smend-FS, S. 309 darauf hin, daß etwa die Polizeigewalt des Präsidenten oder auch das Fragerecht im Kaiserreich nur geschäftsordnungsrechtlich festgelegt waren; siehe auch Schweitzer, NJW 1956, S. 84, der in den „GO-Bestimmungen von heute Verfassungsrecht von morgen“ sieht.

⁵ So aber Szmula im Artikel „Geschäftsordnungen“, Handbuch des politischen Systems, S. 233.

2. Verfahrensordnung

Zunächst ist eine Verfahrensordnung eine nicht hinwegzudenkende Voraussetzung dafür, daß ein Parlament überhaupt funktionsgemäß tätig werden kann; unter den regelmäßig mehreren hundert Abgeordneten herrschte sonst der Zustand der Anarchie⁶. Ein anschauliches Beispiel hierfür bietet die Frankfurter Nationalversammlung von 1848/49 bei ihrer ersten Sitzung, in der sich häufig weder Redner noch Präsident Gehör verschaffen konnten⁷. Diese wichtige Aufgabe der Geschäftsordnung, das „geordnete Funktionieren des Parlaments im Staats- und Verfassungsleben“ zu sichern, hat auch das Bundesverfassungsgericht schon früh betont⁸.

Darüber hinaus hat die Geschäftsordnung als Verfahrensordnung in sachlicher Hinsicht häufig große Auswirkungen: Nicht selten nämlich beinhalten Verfahrensfragen bereits wichtige, oftmals sogar ausschlaggebende Vorentscheidungen für die Sachfragen, für die sie eigentlich „nur“ die Entscheidungsfindung regeln sollen⁹. Deshalb wird in Verfahrensfragen oft engagierter und verbissener gerungen als später in den Sachfragen¹⁰. Ein besonders gravierendes Beispiel für materielle Auswirkungen von Geschäftsordnungsentscheidungen stellt die Änderung der Geschäftsordnung des preußischen Landtags kurz vor der Wahl 1932 dar: Trotz der von der NSDAP errungenen relativen Mehrheit und der Handlungsunfähigkeit der anderen Parteien konnte in der neuen Legislaturperiode die Wahl eines NS-Kandidaten zum Ministerpräsidenten verhindert werden¹¹. Noch folgenreicher waren die Manipulatio-

⁶ *Haagen*, Rechtsnatur, S. 4.; *Bernau*, Geschäftsordnungen, S. 40 f. weist darauf hin, daß dieser Aspekt ganz vorrangig auf die parlamentarische GO zutrifft, weil gerade im Parlament der politische Meinungskampf ausgetragen wird — im Gegensatz zu den anderen Staatsorganen.

⁷ StB Paulskirche, Band 1, S. 4 ff.

⁸ BVerfGE 1, 144 (148).

⁹ Vgl. *Arndt*, Autonomie, S. 130.

¹⁰ Vgl. *H. Schneider*, Smend-FS, S. 308, 313; *Schulze-Fielitz*, in: *Schneider/Zeh*, § 11 Rn. 19, spricht davon, daß sich hinter GO-Fragen stets auch Machtfragen verbergen.

¹¹ Kurz vor der Landtagswahl wurde für die Wahl des Ministerpräsidenten die Möglichkeit der Stichwahl bei fehlender absoluter Mehrheit abgeschafft und so in jedem Falle die absolute Mehrheit vorgeschrieben. Bei der Wahl erhielt die NSDAP — wie erwartet — die relative Mehrheit; wegen der KPD waren aber auch die Weimarer Parteien nicht (mehr) in der Lage, ihren Kandidaten positiv bestätigen zu lassen. So hielten sie den bisherigen Ministerpräsidenten Braun (SPD) mangels erfolgreicher Nachfolgerwahl zumindest geschäftsführend im Amt; vgl. *H. Schneider*, Smend-FS, S. 313; StGH, in: RGZ 139, Anh. S. 17 ff.

nen an der Reichstagsgeschäftsordnung von 1933, die erst die Annahme des Ermächtigungsgesetzes vom 24.3.1933 möglich machten¹².

3. Minderheitenschutz

Im parlamentarischen Regierungssystem ist das Parlament zum Mittelpunkt des politischen Prozesses geworden; deshalb ist es besonders wichtig, daß zur Erfüllung der parlamentarischen Kontrollaufgabe übermäßige Machtkonzentration der Regierung und der sie tragenden Parlamentsmehrheit verhindert wird. Dies setzt eine mit entsprechenden Rechten ausgestattete Minderheit voraus. Die Gewährleistung dieser notwendigen Minderheitenrechte ist – neben den verfassungsrechtlichen Vorgaben wie z.B. Einsetzung eines Untersuchungsausschusses, Art. 44 Abs. 1 S. 1 GG – Sache der Geschäftsordnung, die jedoch zugleich Vorsorge gegen Mißbrauch dieser Minderheitenrechte treffen muß.

Besonders anschaulich wurde die Bedeutung der Geschäftsordnungs-minderheitenrechte bei den Änderungen der baden-württembergischen Landtags-geschäftsordnung im Jahre 1992; nach der Bildung einer Großen Koalition in der Folge der Wahl vom Frühjahr 1992 konnte nicht einmal mehr die gesamte – aus drei Fraktionen bestehende – Opposition (die überdies wegen unüberbrückbarer politischer Gegensätze kaum geeint handlungsfähig sein wird) die Minderheitenquoten der alten Geschäftsordnung (25%) erfüllen, weshalb die Quoten an die neue Situation angepaßt wurden (neben 25% jetzt auch zwei Fraktionen)¹³.

4. Selbstorganisation

Entsprechend der Staatsverfassung, die unter anderem auch den Staatsaufbau organisatorisch zu regeln hat, besteht die dritte wesentliche Funktion der parlamentarischen Geschäftsordnung darin, den inneren parlamentarischen Aufbau zu organisieren¹⁴. Die besondere Bedeutung dieser Funktion ist eng

¹² Die für die Annahme des „Gesetzes zur Behebung der Not von Volk und Reich“ erforderliche 2/3-Mehrheit war wegen der Stärke von SPD und KPD eigentlich nicht gewährleistet; sie wurde nur erreicht durch die Ausschaltung vornehmlich der KPD angehörenden Abgeordneten in Verbindung mit der GO-Änderung, wonach sich das Mehrheitserfordernis nicht auf die gesetzliche Mitgliederzahl, sondern nur auf die abgegebenen Stimmen bezieht; vgl. *Lörken*, Geschäftsordnungsrecht, S. 55, 56.

¹³ Vgl. LT Ba.-Wü., Drucks. 11/996.

¹⁴ *Kretschmer*, in: *Schneider/Zeh*, § 9 Rn. 116.