

Der Bundestagspräsident

Von Dr. Thomas Wilrich, Rechtsanwalt, Berlin *

Der Deutsche Bundestag ist das oberste Verfassungsorgan des Bundes, da nur ihm unmittelbare demokratische Legitimation zukommt. Dieser Rang des Bundestags macht seinen Präsidenten zur protokollarischen Nummer zwei der Bundesrepublik Deutschland. Zu den Aufgaben des Bundestagspräsidenten¹ sagt das Grundgesetz jedoch – abgesehen von der Übertragung des Hausrechts und der Polizeigewalt (Art. 40 Abs. 2 GG) – nichts. Die Ausgestaltung der Stellung des Bundestagspräsidenten ist somit der Geschäftsordnung überlassen, die der Bundestag sich im Rahmen seines Selbstorganisationsrechts gemäß Art. 40 Abs. 1 S. 2 GG gibt.

I. Wahl und Abwahl des Bundestagspräsidenten

In der nicht gesetzlich oder in amtlichen Richtlinien festgeschriebenen Rangordnung der Repräsentanten der Bundesrepublik Deutschland ist der Bundestagspräsident nach dem Bundespräsidenten die Nummer zwei². In Abschnitt III (Bundestag) des Grundgesetzes wird die Wahl des Präsidenten in Art. 40 Abs. 1 S. 1 GG indes nur erwähnt. Obwohl weder im Grundgesetz noch in der Geschäftsordnung normiert, kommt nach überwiegender Meinung für das Amt des Bundestagspräsidenten nur ein Mitglied des Bundestags in Betracht³. In der parlamentarischen Praxis wird die Besetzung des Präsidentenamts der stärksten Fraktion überlassen⁴. Eine Stütze findet diese Übung in den Vorschriften über die Reihenfolge und den Stellenanteil der Fraktionen in §§ 11 und 12

GOBT und in § 7 Abs. 6 GOBT, der bei Verhinderung des Präsidenten die Vertretung durch einen Stellvertreter aus der zweitstärksten Fraktion vorsieht. Unterschiedlich beurteilt wird, ob der parlamentarische Brauch sich zum parlamentarischen Gewohnheitsrecht verdichtet hat⁵.

Die Wahl des Präsidenten findet statt in der ersten Sitzung des neugewählten Bundestags, der vom Alterspräsidenten⁶ geleiteten konstituierenden Sitzung (§ 1 GOBT). Gewählt ist, wer die Stimmen der Mehrheit der Mitglieder des Deutschen Bundestags erhält (§ 2 Abs. 2 S. 1 GOBT), d. h. die Mehrheit der gesetzlichen Mitgliederzahl (Art. 121 GG). Der Bundestagspräsident wird für die Dauer der Wahlperiode gewählt (§ 2 Abs. 1 S. 1 GOBT). Weder im Grundgesetz noch in der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestags ist die Möglichkeit der Abwahl des Bundestagspräsidenten vorgesehen⁷. Aus diesem Schweigen wird von einigen die Unabsetzbarkeit des Präsidenten während der Wahlperiode (Art. 39 Abs. 1 GG) gefolgert⁸. Der Grundsatz der Unabwählbarkeit wird mit dem besonderen Charakter des Amtes be-

* Anmerkung der Schriftleitung: Der Verfasser ist Rechtsanwalt einer Sozietät in Berlin und Lehrbeauftragter an der Verwaltungsakademie Berlin.

1 Einige Landesverfassungen (vgl. Art. 14 LV Schleswig-Holstein, Art. 18 LV Niedersachsen) sprechen von „Präsidentin oder Präsident“. Im folgenden wird – in Anlehnung an den Wortlaut des Grundgesetzes – nur die männliche Sprachform „Bundestagspräsident“ verwendet.

2 Vgl. *Magiera*, in: *Sachs*, GG, 2. Aufl. 1998, Art. 40 Rn. 8; *Dach*, in: Bonner Kommentar, Stand: November 1999, Art. 40 Rn. 58; *Klein*, in: *Maunz/Dürig*, GG, Stand: Oktober 1999, Art. 40 Rn. 93. Andere sehen den Bundestagspräsidenten auf Platz 3, weil der Bundesratspräsident den Bundespräsidenten vertritt (Art. 57 GG), vgl. *Rausch*, Bundestag und Bundesregierung – Eine Institutionenkunde, 4. Aufl. 1976, S. 78. Umfassend zum Bundestagspräsidenten vgl. *Schick* (Hrsg.), Der Bundestagspräsident – Die Bundestagspräsidentin, 14. Aufl. 1997; *Rummel*, Der Bundestagspräsident, 8. Aufl. 1985; *Wermser*, Der Bundestagspräsident, 1984. Vgl. auch *Michael Köhler*, Die Rechtsstellung der Parlamentspräsidenten in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland und ihre Aufgaben im parlamentarischen Geschäftsgang, 2000.

3 Vgl. *Bücker*, in: *Schneider/Zeh*, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, 1989, § 27 Rn. 1; *Katz*, Staatsrecht, 14. Aufl. 1999, Rn. 347; *Klein* (Anm. 2), Art. 40 Rn. 88. A. A. *Dach* (Anm. 2), Art. 40 Rn. 47. Einige Landesverfassungen bestimmen, daß der Landtag den Präsidenten „aus seiner Mitte“ wählt (vgl. Art. 20 Abs. 1 LV Bayern, Art. 41 Abs. 2 S. 1 LV Berlin, Art. 69 Abs. 1 S. 1 LV Brandenburg, Art. 57 Abs. 1 LV Thüringen).

4 Diese Praxis setzte sich 1920 in der Weimarer Republik mit der Wahl *Paul Löbes* (SPD) durch, der das Präsidentenamt innehatte, bis 1932 die NSDAP stärkste Partei und *Hermann Göring* Reichstagspräsident wurde, vgl. hierzu *Schick*, Der Bundestagspräsident, DVP 1989, S. 153 (160 f.).

5 So v. *Mangoldt/Klein*, GG, 2. Aufl. 1964, Art. 40 Anm. III 2 b; *Achterberg*, Parlamentsrecht, 1984, § 3 III 5, S. 67; *Seifert/Hömig*, GG, 6. Aufl. 1999, Art. 40 Rn. 2; *Jarass/Pieroth*, GG, 5. Aufl. 1999, Art. 40 Rn. 1. Zweifelnd: v. *Münch*, Staatsrecht, Bd. 1, 6. Aufl. 2000, Rn. 676; *Stern*, Staatsrecht II, 1980, § 26 IV 2 a, S. 90. Nur parlamentarischen Brauch nehmen an: *Maurer*, Staatsrecht, 1999, § 13 Rn. 100; *Klein* (Anm. 2), Art. 40 Rn. 89; *Verstejl*, in: v. *Münch/Kunig*, GGK II, 4. Aufl. 2001, Art. 40 Rn. 3; *Magiera* (Anm. 2), Art. 40 Rn. 5. Vgl. auch *Meyn*, JZ 1977, S. 167 (169), und *Schmidt-Bleibtreu/Klein*, GG, 9. Aufl. 1999, Art. 40 Rn. 3: „Konventionallregel“.

6 Zum Alterspräsidenten vgl. umfassend *Klopp*, Das Amt des Alterspräsidenten im Deutschen Bundestag, 2000; *Köhler*, ZParl 22 (1991), S. 177 ff.

7 Einige Bundesländer ermöglichen dagegen eine Abwahl des Landtagspräsidenten: vgl. Art. 69 Abs. 2 LV Brandenburg, Art. 29 Abs. 2 LV Mecklenburg-Vorpommern, Art. 18 Abs. 4 LV Niedersachsen, Art. 49 Abs. 4 LV Sachsen-Anhalt, Art. 14 Abs. 2 LV Schleswig-Holstein. In Bayern ergibt sich die Abberufungsmöglichkeit mittelbar aus Art. 44 Abs. 3 S. 5 LV und unmittelbar aus § 9 Abs. 2 S. 1 GOLT. Weitere Geschäftsordnungsregelungen gibt es in § 8 Abs. 2 GOLT Nordrhein-Westfalen und § 2 Abs. 3 GOLT Thüringen; abgedruckt jeweils in *Burhenne*, Recht und Organisation der Parlamente, 2. Band: Geschäftsordnungen.

8 *Zeh*, in: *Isensee/Kirchhof*, Handbuch des Staatsrechts II, 2. Aufl. 1998, § 42 Rn. 28; *Stern* (Anm. 5), § 26 IV 2 a, S. 91; *Giese/Schunck*, GG, 9. Aufl. 1976, Art. 40 Anm. II.; *Troßmann*, Parlamentsrecht des Deutschen Bundestages, 1977, § 2 Anm. 1.3; *Bücker* (Anm. 3), § 27 Rn. 4; *Steiger*, in: *Schneider/Zeh* (Anm. 3), § 25 Rn. 8; *Ritzel/Bücker/Schreiner*, Handbuch für die parlamentarische Praxis, Stand: September 2000, § 2 Anm. I. 1. e, S. 3; *Köhler* (Anm. 2), S. 40 ff.; *Roll*, GOBT-Kommentar, 2000, § 3 Rn. 3. Wenn der Bundestagspräsident nicht mehr der stärksten Fraktion angehört, will die Abwahl zulassen *Rothaug*, Die Leitungskompetenz des Bundestagspräsidenten, 1979, S. 161 und 176. Dagegen *Achterberg/Schulte*, in: v. *Mangoldt/Klein/Starck*, GG II, 4. Aufl. 2000, Art. 40 Rn. 25. In Niedersachsen verliert der Präsident aber sein Amt, wenn er aus der stärksten Fraktion, die ihn vorgeschlagen hat, ausscheidet (§ 5 Abs. 5 GOLT); vgl. auch NdsStGH, OVGE 17, 499 (502 f.). Art. 86 Abs. 1 S. 3 der alten Bremischen Landesverfassung vom 21. 10. 1947 (GBl. S. 251) sah die Neuwahl des Präsidenten auf Antrag einer Fraktion nach Änderung der Zusammensetzung der Fraktionen während der Wahlperiode vor (vgl. jetzt § 8 Abs. 2 S. 2 GO der Bremischen Bürgerschaft).

gründet⁹: Er soll die parteipolitische Neutralität der Amtsführung sichern und den Präsidenten von der Mehrheit unabhängig machen, weil er auch Aufgaben als Schiedsrichter und Schützer der Minderheit wahrzunehmen habe und weil für seine Fraktion oder für die Bundestagsmehrheit mißliebige Entscheidungen zum Schutz von Minderheiten ohne Folgen bleiben müßten.

In der Praxis stellte sich die Frage nach der Möglichkeit der Abwahl des Bundestagspräsidenten selten. 1949 wurde ein Mißtrauensantrag gegen den Bundestagspräsidenten an den Geschäftsausschuß überwiesen¹⁰, der dann feststellte, daß nicht nur Mißtrauens-, sondern auch Mißbilligungsanträge gegen ein Mitglied des Präsidiums unzulässig sind¹¹. 1950 wurde ein Antrag, der Präsident solle „sein Amt zur Verfügung stellen“, „nicht als zulässig angesehen“ und nicht zur Abstimmung gestellt¹². Im Mai 1997 stimmte in Berlin eine Mehrheit einer „Aufforderung an den Präsidenten des Abgeordnetenhauses zum Rücktritt“ zu¹³. Der Präsident kam der Rücktrittsforderung aber nicht nach¹⁴.

Jedenfalls sind die Regeln der parlamentarischen Verantwortlichkeit (Art. 65 S. 1 GG) und der Kontrolle der Regierung (Art. 67 GG) nicht auf das Verhältnis des Bundestags zu seinen Organen anwendbar¹⁵. § 2 Abs. 1 S. 1 GOBT legt indes nur die zeitliche Grenze fest, nach der automatisch eine Neuwahl des Bundestagspräsidenten ansteht¹⁶. Deshalb ist nach verbreiteter Auffassung auch ohne ausdrückliche Regelung eine Abwahl des Bundestagspräsidenten möglich¹⁷. Überwiegend wird (im Sinne eines konstruktiven Mißtrauensvotums) die Abberufung durch die gleichzeitige Neuwahl eines Präsidenten für möglich gehalten¹⁸. Dies entsprechen die „Regeln der Demokratie“¹⁹, allgemeinen demokratischen²⁰ bzw. parlamentarischen²¹ Grundsätzen und folge aus der Parlamentsautonomie²² bzw. aus dem Selbstorganisationsrecht²³ des Bundestags. Da eine Neuwahl des Bundestagspräsidenten für die (restliche) „Dauer der Wahlperiode“ erfolgt, steht auch § 2 Abs. 1 S. 1 GOBT nicht entgegen. Andernfalls könnte der Bundestag mit einfacher Mehrheit § 2 Abs. 1 S. 1 GOBT ändern²⁴ oder gemäß

§ 126 GOBT mit Zweidrittelmehrheit im einzelnen Fall von dieser Vorschrift der Geschäftsordnung abweichen²⁵. Das Grundgesetz enthält keine dieser Abweichung entgegenstehenden Vorschriften über die Amtszeit des Bundestagspräsidenten. Auch eine Neuwahl des Bundestagspräsidenten während der Wahlperiode ist eine Wahl im Sinne des Art. 40 Abs. 1 S. 1 GG. Spricht somit vieles für die Möglichkeit einer jederzeitigen Neuwahl des Bundestagspräsidenten, so ist der Streit bisher nicht relevant geworden, weil alle Präsidenten freiwillig zurückgetreten sind, wenn sie das für die Ausübung des Amtes notwendige Vertrauen verloren haben²⁶.

II. Der Bundestagspräsident als Repräsentant und Vertreter

Der Bundestagspräsident vertritt den Bundestag und regelt seine Geschäfte (§ 7 Abs. 1 S. 1 GOBT). Er ist als Repräsentant des Bundestags die „symbolische und offizielle Personifizierung des Parlaments“²⁷.

Die Vertretungsbefugnis umfaßt den Rechtsverkehr mit den anderen Staatsorganen und mit den Staatsbürgern. Der Bundestagspräsident ist offizieller Absender und Adressat jeglichen Schriftverkehrs, auch aller an den Bundestag gerichteten Bitten und Beschwerden im Sinne des Art. 17 GG (vgl. § 109 Abs. 1 S. 1 GOBT), obwohl sich der Bundestag zu ihrer Behandlung gemäß Art. 45 c GG eines Petitionsausschusses bedient. Ferner leitet der Präsident Gesetzgebungsbeschlüsse an den Bundesrat weiter²⁸, vollzieht andere Beschlüsse des Bundestags nach außen²⁹ und vertritt das Parlament gegenüber Gerichten. Seine Befugnis zur Vertretung des Bundestags in Verfassungsstreitigkeiten ergibt sich aus § 7 Abs. 1 S. 1 GOBT, da die Geschäftsordnung keine andere Regelung für solche Verfahren trifft. Als Vertreter des Bundestags nimmt der Präsident vor dem Bundesverfassungsgericht die Anliegen des Bundestags in seiner Gesamtheit, nicht Anliegen einer Mehrheit wahr³⁰. In verfassungsrechtlichen Streitigkeiten lautet das Rubrum deshalb: „Deutscher Bundestag, vertreten durch die Präsidentin“³¹. Soweit der Bundestagspräsident nicht als Organ des Verfassungsrechts handelt, sondern Verwaltungsaufgaben – z. B. als Polizeibehörde (unten IV.) oder als Dienstherr (unten V.) – wahrnimmt, ist er im Verwaltungsverfahren Behörde im Sinne des § 1 Abs. 4, § 35 VwVfG³² und im Verwaltungsprozeß gemäß § 62 Abs. 3 VwGO „gesetzlicher Vertreter“ der Bundesrepublik

9 Vgl. ausführlich *Partsch*, AöR 86 (1961), S. 1 (35 ff.); *Uhltz*, AöR 87 (1962), S. 296 (304 ff.); *Härth*, ZParl 16 (1985), S. 490 ff.; *Ismayr*, Der Deutsche Bundestag, 1992, S. 158 f.

10 1. Wahlperiode, 11. Sitzung v. 30. 9. 1949, StenBer. Bd. 1, S. 207.

11 Vgl. hierzu *Troßmann* (Anm. 8), § 2 Anm. 1.3.

12 1. Wahlperiode, 47. Sitzung v. 16. 3. 1950, StenBer. Bd. 3, S. 1590 und 1592.

13 13. Wahlperiode, 29. Sitzung v. 29. 5. 1997, PlenPr. 13/29, S. 2256–2260.

14 Vgl. Der Tagesspiegel Nr. 15994 v. 30. 5. 1997, S. 1 und 11.

15 Vgl. *Maunz/Zippelius*, Staatsrecht, 30. Aufl. 1998, § 30 III 2 a, S. 270; *Stern* (Anm. 5), § 26 IV 2 a, S. 91; v. *Mangoldt/Klein* (Anm. 5), Art. 40 Anm. III 2 b.

16 Vgl. *Edinger*, Wahl und Besetzung parlamentarischer Gremien, 1992, S. 171; *Köhler* (Anm. 2), S. 44.

17 *Versteyl* (Anm. 5), Art. 40 Rn. 4; *Maurer* (Anm. 5), § 13 Rn. 100.

18 v. *Mangoldt/Klein* (Anm. 5), Art. 40 Anm. III 2 b; *Hamann/Lenz*, GG, 3. Aufl. 1970, Art. 40 Anm. B 1; *Schneider*, in: Alternativkommentar, GG, Bd. 2, 2. Aufl. 1989, Art. 40 Rn. 5; *Maunz*, in: *Maunz/Dürig*, GG, Stand 1960, Art. 40 Rn. 10; *Jarass/Pieroth* (Anm. 5), Art. 40 Rn. 1.

19 *Schmidt-Bleibtreu/Klein* (Anm. 5), Art. 40 Rn. 3.

20 *Morlok*, in: *Dreier*, GGK II, 1998, Art. 40 Rn. 23; *Seifert/Hörmig* (Anm. 5), Art. 40 Rn. 2.

21 *Versteyl* (Anm. 5), Art. 40 Rn. 4.

22 *Model/Müller*, GG, 11. Aufl. 1996, Art. 40 Rn. 1.

23 *Maunz/Zippelius* (Anm. 15), § 30 III 2 a, S. 270.

24 So *Ipsen*, Staatsrecht I – Staatsorganisationsrecht, 11. Aufl. 1999, Rn. 204; *Edinger* (Anm. 16), S. 172.

25 So *Stern* (Anm. 5), § 26 IV 2 a, S. 91; *Magiera* (Anm. 2), Art. 40 Rn. 5; *Morlok* (Anm. 20), Art. 40 Rn. 23; *Klein* (Anm. 2), Art. 40 Rn. 91.

26 *Erich Köhler* am 18. 10. 1950, *Eugen Gerstenmaier* am 24. 1. 1969, *Rainer Barzel* am 25. 10. 1984, *Philip Jenninger* am 11. 11. 1988.

27 *Loewenberg*, Parlamentarismus im politischen System der Bundesrepublik Deutschland, 1969, S. 173.

28 Art. 77 Abs. 1 S. 2 GG i. V. m. § 122 GOBT.

29 Vgl. BGHSt 20, 189 (191) = NJW 1965, S. 922 (923), für den Präsidenten des Landtags Baden-Württemberg.

30 BVerfGE 1, 115 (116). Ausführlich *Stern* (Anm. 5), § 26 IV 2 a, S. 89 f.

31 BVerfGE 84, 304; 99, 19 (20); 96, 264 (266); 94, 351 (353); 92, 80 (81).

32 *Kopp*, VwVfG, 6. Aufl. 1996, § 1 Rn. 23; *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 7. Aufl. 2000, § 1 Rn. 56 und § 35 Rn. 29; *Maurer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 12. Aufl. 1999, § 9 Rn. 22; *Battis*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2. Aufl. 1997, C I 1 b, S. 125.

Deutschland im Aufgabenbereich des Deutschen Bundestags³³. In verwaltungsrechtlichen Streitigkeiten lautet das Rubrum: „Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch den Präsidenten des Deutschen Bundestages“³⁴. Ein Vorverfahren ist nicht notwendig, weil der Parlamentspräsident oberste Verwaltungsbehörde im Sinne des § 68 Abs. 1 Nr. 1 VwGO ist³⁵.

III. Der Bundestagspräsident als Vorsitzender und Sitzungsleiter

Der Bundestagspräsident leitet – „gerecht und unparteiisch“ – die Plenarsitzungen des Bundestags (§ 7 Abs. 1 S. 2 GOBT)³⁶. Seine Position als Vorsitzender des Deutschen Bundestags spiegelt sich in dieser Leitungsaufgabe am deutlichsten wider, kommt aber auch in seiner Funktion als Vorsitzender in den Leitungsorganen des Deutschen Bundestags, dem Präsidium und dem Ältestenrat (vgl. dazu unten VI.), im Gemeinsamen Ausschuß (Art. 53 a GG)³⁷ und in der Bundesversammlung (Art. 54 GG)³⁸ sowie in seiner Befugnis zum Ausdruck, bei den Sitzungen aller Bundestagsausschüsse mit beratender Stimme teilzunehmen (§ 7 Abs. 1 S. 3 GOBT)³⁹.

Der Bundestagspräsident eröffnet, leitet und schließt die Sitzungen (§ 22 S. 1 GOBT). Ihm steht „zur Wahrung der Ordnung im Hause“ die Sitzungsgewalt zu (§ 7 Abs. 1 S. 2 GOBT)⁴⁰. Träger der Sitzungsgewalt ist das Plenum des Bundestags, der Präsident übt sie kraft Übertragung durch das Parlament gemäß § 7 GOBT i. V. m. §§ 36 ff. GOBT in eigener Verantwortung und unabhängig aus⁴¹. In einem Organstreitverfahren über den Umfang der Rechte aufgrund der Sitzungsgewalt ist deshalb der Bundestagspräsident und nicht der Bundestag Antragsgegner⁴². Der Präsident ist im Hinblick auf § 7 Abs. 1 S. 2 GOBT ein durch die Geschäftsordnung mit eigenen Rechten ausgestatteter anderer Beteiligter im Sinne von Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG, § 13 Nr. 5 BVerfGG⁴³. Da die Vi-

zepräsidenten als „amtierende Präsidenten“ (§ 8 Abs. 1 GOBT) anstelle des Bundestagspräsidenten handeln, ist der Bundestagspräsident auch dann Antragsgegner, wenn es um die Maßnahme eines Stellvertreters geht⁴⁴.

Das mildeste Mittel zur Aufrechterhaltung der parlamentarischen Ordnung ist bei leichten Verstößen die in der Geschäftsordnung nicht ausdrücklich geregelte (vgl. aber § 119 Abs. 2 GOBT), teilweise dem parlamentarischen Gewohnheitsrecht, teilweise parlamentarischem Brauch zugerechnete Rüge. Als Hinweis, die parlamentarischen Gepflogenheiten zu beachten, und wegen ihres nur mahnenden Charakters bedeutet sie keinen Rechtsnachteil für den betroffenen Abgeordneten und ist deshalb in der Regel nicht geeignet, die verfassungsrechtlichen Abgeordnetenrechte zu beeinträchtigen, so daß der gerügte Abgeordnete dann nicht antragsbefugt im Organstreitverfahren ist⁴⁵. Die schwächsten der förmlichen Disziplinarmaßnahmen sind der Sachruf und der Ordnungsruf (§ 36 GOBT). Weitere Ordnungsmaßnahmen sind die Wortentziehung nach dreimaligem Sach- oder Ordnungsruf (§ 37 GOBT) und der Sitzungsausschluß wegen gröblicher Verletzung der Ordnung (§ 38 GOBT). Gegen den Ordnungsruf und den Ausschluß von der Sitzung kann der Betroffene Einspruch einlegen (§ 39 S. 1 GOBT). Das Einspruchsrecht besteht unabhängig vom Organstreitverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht, ist also nicht eine Art Vorverfahren. Die Unterbrechung der Sitzung gemäß § 40 GOBT ist zwar Ordnungsmaßnahme, aber keine Disziplinarmaßnahme, weil sie sich nicht gegen bestimmte Abgeordnete richtet.

Gegenüber Zuhörern und Sitzungsteilnehmern, die nicht Mitglieder des Bundestags sind, steht dem Präsidenten die Disziplinargewalt (§§ 36 ff. GOBT) nicht zu, weil die Geschäftsordnung als Innenrecht nur Rechtswirkungen für die Parlamentsmitglieder entfalten kann. „Ihre Bestimmungen binden nur die Mitglieder des Bundestages“⁴⁶. Hier greift nach § 41 Abs. 1 GOBT die Ordnungsgewalt. Der Präsident kann alle Maßnahmen ergreifen, die ihm unter Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes zur Gewährleistung eines ungestörten Sitzungsablaufs zweckmäßig und geeignet erscheinen⁴⁷. Die Ordnungsgewalt wurzelt im Hausrecht des Bundestagspräsidenten⁴⁸.

IV. Der Bundestagspräsident als Hausherr und Polizeibehörde

Nach Art. 40 Abs. 2 S. 1 GG übt der Präsident das Hausrecht und die Polizeigewalt im Gebäude des Bundestags aus. Insoweit wird Verwaltungstätigkeit durch ein Organ der Legislative ausgeübt⁴⁹, also der Grundsatz der Gewaltenteilung durchbrochen⁵⁰. Die Ausstattung der Le-

33 Kopp, VwGO, 10. Aufl. 1994, § 62 Rn. 14; Kopp/Schenke, VwGO, 12. Aufl. 2000, § 62 Rn. 14 a; Czybulka, in: Sodan/Ziekow, VwGO, Stand: November 1999, § 62 Rn. 60.

34 Zum Rubrum in Prozessen der Bundestagsverwaltung vgl. Mattern, JZ 1953, S. 106.

35 Vgl. VG Stuttgart, BWVP 1973, S. 43; Redeker/von Oertzen, VwGO, 13. Aufl. 2000, § 68 Rn. 12; Rennert, in: Eyermann, VwGO, 11. Aufl. 2000, § 68 Rn. 25.

36 Vgl. umfassend Rothaug, Die Leitungskompetenz des Bundestagspräsidenten (Anm. 8), 1979.

37 Vgl. § 7 Abs. 1 GO GemAussch (Sartorius I Nr. 39).

38 Vgl. Art. 54 Abs. 4 S. 2 GG i. V. m. § 8 S. 1 des Gesetzes über die Wahl des Bundespräsidenten durch die Bundesversammlung (Sartorius I Nr. 33).

39 Die Teilnahme an den Sitzungen des Vermittlungsausschusses muß allerdings gestattet werden, § 6 GO VermAussch (Sartorius I Nr. 36).

40 Ausführlich hierzu Versteyl, NJW 1983, S. 379 ff.

41 BVerfGE 60, 374 (379); Jarass/Pierothe (Anm. 5), Art. 40 Rn. 10; Klein (Anm. 2), Art. 40 Rn. 101 f.; Achterberg/Schulte (Anm. 8), Art. 40 Rn. 65.

42 Im Fall BVerfGE 84, 304 ff. (Anm. 31) war der Präsident nicht Antragsgegner, weil die gerügten Maßnahmen vom Bundestag ausgegangen waren, vgl. BVerfGE 84, 304 (320 f.); Umbach/Clemens, BVerfGG, 1992, §§ 63, 64 Rn. 127 in Fn. 98.

43 Vgl. Pestalozza, Verfassungsprozeßrecht, 3. Aufl. 1991, § 7 Rn. 12; Schlaich, Das Bundesverfassungsgericht, 4. Aufl. 1997, Rn. 83; Benda/Klein, Verfassungsprozeßrecht, 2. Aufl. 2001, Rn. 1002. Nach Robbers, Verfassungsprozessuale Probleme in der öffentlich-rechtlichen Arbeit, 1996, S. 42, sowie JuS 1994, S. 129 (130), und Lechner/Zuck, BVerfGG, 4. Aufl. 1996, § 63 Rn. 6 f., ist er „oberstes Bundesorgan“ i. S. d. Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG.

44 Vgl. BVerfGE 60, 374 (378); Fleury, Verfassungsprozeßrecht, 3. Aufl. 2000, Rn. 51.

45 BVerfGE 60, 374 (380 f.); hierzu Achterberg, JuS 1983, S. 840 ff.; Versteyl, NJW 1983, S. 379 ff.; Milinski, NJW 1983, S. 2808 ff.

46 BVerfGE 1, 144 (148).

47 Ritzel/Bücker/Schreiner (Anm. 8), Vorbem. zu §§ 36–41 Anm. 2 und § 41 Anm. I. d.

48 Engeln, Das Hausrecht und die Berechtigung zu seiner Ausübung, 1989, S. 146.

49 Kopp, VwVfG (Anm. 32), § 1 Rn. 23, und VwGO (Anm. 33), § 40 Rn. 33 a. E.

50 v. Münch, Staatsrecht I, 6. Aufl. 2000, Rn. 338.

gislativ mit eigenen Befugnissen soll vor Einflüssen der Exekutive auf die parlamentarischen Verhandlungen und Beschlüsse, also die Parlamentsautonomie schützen.

Das Hausrecht umfaßt die sich aus dem zivilrechtlichen Eigentum ergebenden Befugnisse, ist also fiskalischer Natur⁵¹. Alle im Eigentum der Institution Bundestag stehenden Immobilien werden vom Präsidenten namens des Bundestags verwaltet⁵². Während jeder Privateigentümer nach § 903 BGB mit seiner Sache nach Belieben verfahren und andere von jeder Einwirkung ausschließen kann, ist der Bundestagspräsident durch die Zweckbestimmung der Parlamentsgebäude in der Ausübung des Eigentumsrechts und Hausrechts begrenzt⁵³. Der Präsident kann Tätigkeiten untersagen, die nicht mit dem Zweck des Gebäudes im Einklang stehen, um die uneingeschränkte parlamentarische Arbeit zu gewährleisten⁵⁴.

Im Rahmen seiner Hausordnungsgewalt hat der Präsident gemäß § 7 Abs. 2 S. 2 GOBT im Einvernehmen mit dem Ausschuß für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung eine Hausordnung erlassen⁵⁵, die allgemeine Grundsätze über den Zutritt zu und das Verhalten in den Gebäuden enthält. Der Tatbestand des Hausfriedensbruchs (§ 123 StGB) kommt – auch für Bundestagsabgeordnete z.B. nach einem Sitzungsausschluß gemäß § 38 GOBT⁵⁶ – in Betracht, wenn Anordnungen nicht Folge geleistet wird. Nichtparlamentarier können sich auch wegen Störung der Tätigkeit eines Gesetzgebungsorgans strafbar machen (§ 106 b StGB)⁵⁷. Bei einer strafbaren Handlung oder Zuwiderhandlung gegen eine in Ausübung des Hausrechts getroffene Entscheidung ist der Bundestagspräsident als Inhaber des Hausrechts und als Inhaber der Polizeigewalt berechtigt, gegen den Störer wegen eines Ver-

stoßes gegen die Rechtsordnung und damit gegen das Schutzgut der öffentlichen Sicherheit vorzugehen.

Damit ist angesprochen, daß der Parlamentspräsident nach Art. 40 Abs. 2 S. 1 GG auch die Polizeigewalt im Gebäude des Bundestags ausübt⁵⁸. Er ist Polizeichef im Bereich Deutscher Bundestag, „Polizeipräsident im Sprengel Bundestagsgebäude“⁵⁹. Der Umfang der Polizeigewalt des Bundestagspräsidenten deckt sich mit dem in den Polizeigesetzen der Länder. Durch Art. 40 Abs. 2 S. 1 GG ist also „die polizeiliche Generalklausel in das Bundesrecht rezipiert“⁶⁰. Der Präsident bedient sich in seiner Eigenschaft als Polizeibehörde bundestageigener Polizeivollzugsbeamter, der „Hausinspektion des Deutschen Bundestages“, für die das Bundespolizeibeamtengesetz (vgl. § 1 Abs. 2 BPolBG)⁶¹ und das Gesetz über den unmittelbaren Zwang bei der Ausübung öffentlicher Gewalt durch Vollzugsbeamte des Bundes (vgl. § 6 Nr. 1 UZwG)⁶² gelten. Aufgaben und Befugnisse sind geregelt in der Dienstanweisung für die Hausinspektion des Deutschen Bundestags (HIDA)⁶³. Eingriffsbefugnisse können sich aus der Hausordnung oder Dienstanweisung nicht ergeben; sie bringt nur zum Ausdruck, was sich schon aus dem Grundgesetz ergibt⁶⁴. Rechtsgrundlage für Eingriffe ist vielmehr unmittelbar Art. 40 Abs. 2 S. 1 GG⁶⁵. Einzelheiten zur Ausübung des unmittelbaren Zwangs enthält die Allgemeine Verwaltungsvorschrift des Präsidenten des Deutschen Bundestags zum Gesetz über den unmittelbaren Zwang bei der Ausübung öffentlicher Gewalt durch Vollzugsbeamte des Bundes (AVV UZwG-BTPPr.)⁶⁶. Nach § 9 Abs. 1 Nr. 1 des Bundesgrenzschutzgesetzes (BGSZ)⁶⁷ unterstützt der Bundesgrenzschutz den Präsidenten des Deutschen Bundestags bei der Wahrnehmung des Hausrechts und der Polizeigewalt im Gebäude des Bundestags. Bundesgrenzschutz und andere Polizeibehörden dürfen im Bundestag aber nur tätig werden, wenn sie um Amtshilfe ersucht werden (Art. 35 GG). Auch die Zuständigkeiten des Bundeskriminalamts zur Gefahrenabwehr bestehen gemäß § 9 Abs. 1 des Bundeskriminalamtgesetzes (BKAG)⁶⁸ nur „unbeschadet der Rechte des Präsidenten des Deutschen Bundestages“⁶⁹. Umstritten ist, ob stets ein Ersuchen vorliegen muß⁷⁰ oder ob die Polizeigewalt anderer Stellen (der Polizeibehörden Berlins) bei Gefahr im Verzuge⁷¹ oder nur „bei

51 *Jarass/Pieroth* (Anm. 5), Art. 40 Rn. 9; *Verstejl* (Anm. 5), Art. 40 Rn. 23; *Schmidt-Bleibtreu/Klein*, GG, 7. Aufl. 1999, Art. 40 Rn. 10; *Magiera* (Anm. 2), Art. 40 Rn. 29; *Achterberg/Schulte* (Anm. 8), Art. 40 Rn. 63; *Stern* (Anm. 5), § 26 III 7, S. 85. Aus der Befugnis des Bundestags, seine ordnungsgemäße Funktionserfüllung zu sichern (und damit öffentlich-rechtlich), leiten das Hausrecht her *Klein* (Anm. 2), Art. 40 Rn. 139 ff.; *Morlok* (Anm. 20), Art. 40 Rn. 34. Zum Hausrecht der Bundestagspräsidentin im Zusammenhang mit der Verhüllung des Reichstagsgebäudes durch *Christo* und *Jeanne-Claude* vgl. *Butzer*, Der praktische Fall – Öffentliches Recht: Wrapped Bundestag, JuS 1997, S. 1014.

52 *Verstejl* (Anm. 5), Art. 40 Rn. 23; *Bleckmann*, Staatsrecht I – Staatsorgane, 1993, Rn. 1895.

53 *Maunz/Zippelius* (Anm. 15), § 30 III 2 d, S. 271; *Stern* (Anm. 5), § 26 III 7, S. 85.

54 Vgl. BerlVerfGH, NJW 1996, S. 2567: Der von Mitgliedern der PDS wegen eines ungünstigen Steuerbescheids in den Fraktionsräumen der PDS durchgeführte Hungerstreik habe „keinen Bezug mehr zu den parlamentarischen Aufgaben“ der Fraktionen. „Das übergeordnete Hausrecht gibt dem Präsidenten die Möglichkeit, bei Mißbräuchen einzuschreiten, insbesondere wenn sich diese auf den Parlamentsbetrieb insgesamt auswirken können.“

55 Hausordnung des Deutschen Bundestages v. 11. 7. 1975 i. d. F. vom 18. 6. 1998 (BGBl. I S. 2184); abgedruckt bei *Dach* (Anm. 2), Anh. z. Art. 40: GeschO BT, Anhang 1, S. 53 ff.; *Riegel*, Polizei- und Ordnungsrecht des Bundes und der Länder, Stand: Juni 1991, C II. 3.2; *Ritzel/Bücker/Schreiner* (Anm. 8), Anlage zu § 7 Abs. 2, S. 13 ff. Zur Hausordnung vgl. *Ortmann*, NdsVBl. 2000, S. 105 ff.

56 Vgl. *Ritzel/Bücker/Schreiner* (Anm. 8), § 7 Anm. II. c) und Vorbem. zu §§ 36–41 Anm. 3 und § 38 Anm. II. 2. b).

57 Vgl. OLG Celle, NSTz 1986, S. 410: Hier hatten etwa 25 Mitglieder einer Umweltschutzorganisation während einer Sitzung im Plenarsaal unter anderem Schwefel-Päckchen an Abgeordnete verteilt. Vgl. auch § 112 OWiG.

58 Ausführlich *Köhler*, DVBl. 1992, S. 1577 ff.

59 *Verstejl* (Anm. 5), Art. 40 Rn. 24.

60 *Dreus/Wacke/Vogel/Martens*, Gefahrenabwehr, 9. Aufl. 1986, S. 72.

61 Sartorius I Nr. 200.

62 Sartorius I Nr. 115.

63 Abgedruckt bei *Riegel* (Anm. 55), C II. 3.3.

64 *Dreus/Wacke/Vogel/Martens* (Anm. 60), S. 71; vgl. auch I (1) Nr. 1 a der AVV UZwG-BTPPr.: „Die gesetzliche Ermächtigung, ein Handeln, Dulden oder Unterlassen zu verlangen, ergibt sich aus Artikel 40 Abs. 2 des Grundgesetzes.“

65 Vgl. *Klein* (Anm. 2), Art. 40 Rn. 158 und 169 ff.

66 Abgedruckt bei *Riegel* (Anm. 55), C II. 3.4.

67 Sartorius I Nr. 90.

68 Sartorius I Nr. 450.

69 Vgl. auch *Riegel*, DÖV 1982, S. 849 (850).

70 So *Magiera* (Anm. 2), Art. 40 Rn. 29 in Fn. 81; *Jarass/Pieroth* (Anm. 5), Art. 40 Rn. 9; *Maunz* (Anm. 18), Art. 40 Rn. 26.

71 So *Verstejl* (Anm. 5), Art. 40 Rn. 24; *Klein* (Anm. 2), Art. 40 Rn. 150; *Giese/Schunck* (Anm. 8), Art. 40 Anm. II 4; *Dreus/Wacke/Vogel/Martens* (Anm. 60), S. 72; *Morlok* (Anm. 20), Art. 40 Rn. 25: „nur in Notfällen“. Vgl. auch *Berg/Knappe/Kiworr*, Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht für Berlin, 8. Aufl. 2000, § 7 Anm. II B 3, S. 101.

dringender Gefahr für Leib und Leben“ nicht ausgeschlossen ist⁷².

Bei Durchsuchungen oder Beschlagnahmen, die gemäß Art. 40 Abs. 2 S. 2 GG in den Räumen des Bundestags nicht ohne Genehmigung des Bundestagspräsidenten stattfinden dürfen, geht es nicht um Amtshilfe, sondern um die Ausübung eigener Befugnisse durch andere Hoheitsträger. Art. 40 Abs. 2 S. 2 GG stellt eine Ergänzung zum persönlichen Schutz der Abgeordneten gemäß Art. 46 GG dar⁷³ und soll die Institution des Bundestags, das Hausrecht und die Autorität des Präsidenten schützen⁷⁴. Das Verbot bezieht sich nicht nur auf die §§ 94 ff., 102 ff. StPO, sondern auf alle Maßnahmen der Polizei und gilt nicht nur für Strafverfahren, sondern auch für andere gerichtliche sowie Verwaltungsverfahren⁷⁵. Die Genehmigung meint nicht die nachträgliche Zustimmung nach § 184 Abs. 1 BGB, sondern nur die ausdrückliche vorherige Zustimmung⁷⁶. Festnahmen und Verhaftungen (§§ 112 ff. StPO) werden dagegen bereits von Art. 46 Abs. 2 bis 4 GG erfaßt⁷⁷.

Die Maßnahmen, die aufgrund des Art. 40 Abs. 2 S. 1 GG von der Verwaltung des Deutschen Bundestags, insbesondere von den Beamten des Ordnungsdienstes getroffen werden, sind sofort vollziehbare (§ 80 Abs. 2 Nr. 2 VwGO) Polizeiverfügungen, die mit polizeilichen Zwangsmitteln durchgesetzt werden können (§ 7 BVwVG⁷⁸). Hausrecht und Polizeigewalt haben ihre Grundlage zwar im Grundgesetz, und der Bundestagspräsident ist insoweit ein mit eigenen Rechten ausgestatteter anderer Beteiligter im Organstreitverfahren (Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG, § 13 Nr. 5 BVerfGG)⁷⁹. Da es hier für die Einleitung eines Organstreitverfahrens aber am verfassungsrechtlichen Rechtsverhältnis fehlt⁸⁰, ist bei Streitigkeiten der Rechtsweg zu den Verwaltungsgerichten gemäß § 40 Abs. 1 S. 1 VwGO eröffnet⁸¹.

72 So *Achterberg/Schulte* (Anm. 8), Art. 40 Rn. 64; *Achterberg* (Anm. 5), § 8 Ia 5, S. 126.

73 *Achterberg/Schulte* (Anm. 8), Art. 40 Rn. 66; *Schneider* (Anm. 18), Art. 40 Rn. 16.

74 *Stern* (Anm. 5), § 26 III 7 c, S. 86; *Versteyl* (Anm. 5), Art. 40 Rn. 29.

75 *Morlok* (Anm. 20), Art. 40 Rn. 37; *Schmidt-Bleibtreu/Klein* (Anm. 5), Art. 40 Rn. 10; *Hamann/Lenz* (Anm. 18), Art. 40 Rn. 6.

76 *Magiera* (Anm. 2), Art. 40 Rn. 34; *Jarass/Pieroth* (Anm. 5), Art. 40 Rn. 10.

77 *Morlok* (Anm. 20), Art. 40 Rn. 37; *Klein* (Anm. 2), Art. 40 Rn. 175 f.; *Jarass/Pieroth* (Anm. 5), Art. 40 Rn. 11; *Magiera* (Anm. 2), Art. 40 Rn. 33.

78 Sartorius Nr. 112.

79 So ausdrücklich BVerfGE 27, 152 (157); 60, 374 (378).

80 BVerfGE 27, 152 (157); *Umbach/Clemens* (Anm. 42), §§ 63, 64 Rn. 127. Anders im Fall *BerlVerfGH*, NJW 1996, S. 2567 (Anm. 54).

81 *Rennert* (Anm. 35); *Ehlers*, in: *Schoch/Schmidt-Aßmann/Pietzner*, VwGO, Stand: September 1998, § 40 Rn. 15; *Pietzner/Ronellenfisch*, Das Assessorexamen im Öffentlichen Recht, 10. Aufl. 2000, § 5 Rn. 4. A. A. StGH Bad.-Württ., DVBl. 1988, S. 632 (633) = VBIBW 1988, S. 211 (212) = ESvGH 38, 81 (82) für die Sperrung eines Abgeordneten-Telefonanschlusses durch den Landtagspräsidenten: Hier handele es sich um eine Streitigkeit zwischen Verfassungsorganen, die im Kern nicht so sehr Fragen des materiellen Polizeirechts, sondern die Frage der Abgrenzung des verfassungsrechtlichen Abgeordnetenstatus und der im Verfassungsrecht wurzelnden Befugnis des Landtagspräsidenten berührt. „Die polizeilichen Erwägungen sind auf diese Weise in einen Zusammenhang eingebettet, der in erster Linie durch Gesichtspunkte des Verfassungsrechts geprägt ist.“

V. Der Bundestagspräsident als Dienstherr und Verwaltungsbehörde

Der Bundestagspräsident ist Leiter der Verwaltung des Deutschen Bundestags. Er ist oberste Dienstbehörde der bei der Bundestagsverwaltung⁸² beschäftigten Beamten (§ 3 Abs. 1 i. V. m. § 176 Abs. 1 S. 3 BBG, § 7 Abs. 4 S. 1 GOBT). Der Bundestagspräsident – nicht wie im Regelfall der Bundespräsident (Art. 60 Abs. 1 GG, § 10 Abs. 1 BBG) – ist zuständig für die Ernennung, Entlassung und Zuruhesetzung der Bundestagsbeamten (§ 176 Abs. 1 S. 2 BBG, § 7 Abs. 4 S. 2 GOBT)⁸³ – einschließlich des Direktors des Deutschen Bundestags (§ 176 Abs. 2 BBG) – und der nicht beamteten Bediensteten des Bundestags (§ 7 Abs. 4 S. 3 GOBT).

Auch durch Gesetz sind dem Bundestagspräsidenten Verwaltungsaufgaben übertragen. So ist für die Zulassung von Versammlungen innerhalb des befriedeten Bezirks für den Deutschen Bundestag durch das Bundesministerium des Innern das Einvernehmen des Bundestagspräsidenten erforderlich⁸⁴. Als „mittelverwaltende Stelle“ (§ 21 Abs. 2 PartG) ist der Bundestagspräsident für die Erstattung von Wahlkampfkosten zuständig (§§ 18 ff. PartG)⁸⁵ und prüft die Rechenschaftsberichte der Parteien (§§ 23 ff. PartG)⁸⁶. Hierbei handelt er nicht als Teil eines Verfassungsorgans, sondern als Verwaltungsbehörde im Sinne des § 1 Abs. 4 VwVfG⁸⁷, so daß bei Streitigkeiten gemäß § 40 Abs. 1 S. 1 VwGO die Verwaltungsgerichte zuständig sind⁸⁸. Dies gilt auch für Rechtsfragen im Zusammenhang mit der Abgeordnetenentschädigung (§ 11 AbgG)⁸⁹ und dem Übergangsgeld für ehemalige Bundes-

82 Ausführlich zur Bundestagsverwaltung *Roeskens*, in: FS für Schellknecht, 1984, S. 85 ff.; *Schindler*, in: *Schneider/Zeh* (Anm. 3), § 29.

83 Ausführlich zu den Bundestagsbeamten *Müller*, JuS 1985, S. 497 (499); *Mattern*, DÖV 1953, S. 7 ff.

84 §§ 5 und 6 des Gesetzes über befriedete Bezirke für Verfassungsorgane des Bundes (BefBezG), verkündet als Art. 1 des Gesetzes zur Neuregelung des Schutzes von Verfassungsorganen des Bundes v. 11. 8. 1999 (BGBl. I S. 1818).

85 Zur Wahlkampfkostenerstattung vgl. *Kunig*, in: *Isensee/Kirchhof* (Anm. 8), § 33 Rn. 72 f. Zur Klage von Parteien gegen einen an die FDP ergangenen Festsetzungsbescheid der Bundestagspräsidentin mangels ordnungsgemäßen Antrags vgl. VG Köln, NWVBl. 1998, S. 163, OVG NW, NJW 1998, S. 1969 = NWVBl. 1998, S. 275, und DVBl. 1999, S. 1372 = NWVBl. 1999, S. 417 = NVwZ 2000, S. 336; BVerfG, NVwZ-RR 1999, S. 217, hierzu *Morlok*, DVBl. 1999, S. 277 ff.; *Bäcker*, NVwZ 2000, S. 284 ff. Vgl. auch *Huber*, DÖV 2000, S. 745 (746 ff.).

86 Vgl. hierzu und insbesondere zu einem Rückforderungsbescheid des Bundestagspräsidenten an die CDU wegen eines fehlerhaften Rechenschaftsberichts VG Berlin, NJW 2001, S. 1367; *Böse*, SächsVBl. 2001, S. 58 ff.; *Kautz*, ThürVBl. 2001, S. 121 ff.; *Depenheuer/Grzeszick*, DVBl. 2000, S. 736 ff.; *Morlok*, NJW 2000, S. 761 ff.; *Koch*, NJW 2000, S. 1004 ff.; *Klein*, NJW 2000, S. 1441.

87 BVerfGE 73, 1 (30 f.); *Maurer*, Allgemeines Verwaltungsrecht (Anm. 32), § 9 Rn. 13; *Stelkens/Schmitz*, in: *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 5. Aufl. 1998, § 1 Rn. 164; *Meyer*, in: *Knack*, VwVfG, 7. Aufl. 2000, § 1 Rn. 78; *Ule/Laubinger*, Verwaltungsverfahrenrecht, 4. Aufl. 1995, § 9 Rn. 6.

88 BVerfGE 27, 152 (157); 28, 97 (102 f.); *Ehlers* (Anm. 81), § 40 Rn. 156; *Redeker/von Oertzen* (Anm. 35), § 40 Rn. 5 und § 42 Rn. 66 Fn. 417; *Umbach/Clemens* (Anm. 42), §§ 63, 64 Rn. 111.

89 BVerwG, DÖV 1986, S. 244 = NJW 1985, S. 2344; BVerwG, NJW 1990, S. 462. Vgl. auch VGH Bad.-Württ., NVwZ-RR 1989, S. 450. Ausführlich *Ehlers* (Anm. 81), § 40 Rn. 159. Wenn der Abgeordnete allerdings höhere als die vorgesehenen Diäten verlangt, wendet er sich gegen den zugrundeliegenden Parlamentsbescheid und es liegt eine verfassungsrechtliche Streitigkeit vor, *Rennert* (Anm. 35), § 40 Rn. 24.

tagsmitglieder (§ 18 AbgG)⁹⁰, nicht aber bei der Rückforderung von Fraktionszuschüssen wegen angeblich zweckwidriger Verwendung, weil hier eine „einfachgesetzliche Konkretisierung der letztlich im Verfassungs(organisati- ons)recht wurzelnden Regelung“ fehle⁹¹.

VI. Der Präsident als Teil der Bundestagsleitung

Der Bundestagspräsident ist Vorsitzender der Leitungsorgane des Deutschen Bundestags, im Präsidium⁹² und im Ältestenrat⁹³. Das Präsidium besteht aus dem Bundestagspräsidenten und seinen Stellvertretern (§ 5 GOBT). Die Zahl der Präsidiumsmitglieder ist in der Geschäftsordnung nicht geregelt. Seit 1994 bestimmt § 2 Abs. 1 S. 2 GOBT, daß jede Fraktion mindestens einen Vizepräsidenten im Präsidium hat⁹⁴. Bis zur Parlamentsreform 1969 hatte das Präsidium nur darüber zu entscheiden, ob Tonbandaufnahmen von Bundestagsitzungen im Archiv aufbewahrt werden sollten⁹⁵; es führte ein „Dornröschendasein“⁹⁶. Heute hat sich aus dem Präsidium ein regelmäßig zusammentretendes Gremium mit eigenen Befugnissen entwickelt. Insbesondere § 7 Abs. 4 S. 4 GOBT sieht vor, daß der Präsident bestimmte wichtige personalrechtliche Entscheidungen unter Beteiligung des Präsidiums trifft. Unmittelbare rechtliche Wirkung kommt dem Zustimmungserfordernis jedoch nur bei nicht beamteten Bediensteten zu. Die in § 176 Abs. 1 S. 2 BBG gesetzlich geregelten Befugnisse des Bundestagspräsidenten zur Ernennung, Entlassung und Zuruhesetzung der Bundestagsbeamten können nicht durch die Geschäftsordnung eingeschränkt werden. Bei Verstoß gegen § 7 Abs. 4 S. 4 i. V. m. S. 2 GOBT sind Maßnahmen voll wirksam; der Vorschrift kommt nur interne Bindungswirkung zu. Weitere Zuständigkeiten des Präsidiums bestehen im Rahmen der gemäß § 44 a AbgG erlassenen „Verhaltensregeln für Mitglieder des Deutschen Bundestages“⁹⁷ und bei der Entscheidung über die Verwendung unzulässiger, an das Präsidium weitergeleiteter Parteispenden (vgl. § 25 Abs. 3 i. V. m. § 23 a Abs. 3 PartG). Mit diesen wenigen Befugnissen des Präsidiums als Kollegialorgan ist sein Einfluß aber nur unzureichend beschrieben. Das Präsidium ist insbesondere „interfraktionelles Beratungsorgan“⁹⁸, „eine

Art Clearing-Stelle im Vorfeld von Vereinbarungen im eigentlichen Lenkungsausschuß, dem Ältestenrat“⁹⁹.

Der Ältestenrat besteht aus dem Präsidenten, seinen Stellvertretern und 23 weiteren von den Fraktionen im Verhältnis ihrer Stärke zu benennenden Mitgliedern (§ 6 Abs. 1 S. 1 i. V. m. § 12 S. 1 GOBT)¹⁰⁰. Seine Aufgabe ist es, über die inneren Angelegenheiten des Bundestags zu beschließen (§ 6 Abs. 3 S. 1 GOBT) und den Präsidenten bei der Führung der Geschäfte zu unterstützen (§ 6 Abs. 2 S. 1 GOBT), etwa bei der Festlegung der Termine und der Tagesordnungen der Bundestagssitzungen (vgl. § 20 Abs. 1 GOBT)¹⁰¹. Er ist damit einerseits „verwaltungsinternes Beschlusorgan“ und andererseits „interfraktionelles Verständigungsorgan“. Im Rahmen der Unterstützungsfunktion ist der Ältestenrat „innerparlamentarische Clearing-Stelle und Koordinierungsin- stanz“¹⁰² für alle Fragen des parlamentarischen Verfahrens. Er ist „Organ der Integration und Kommunikation zwischen Parlamentspräsident und Fraktion“ und „parlamentarisches Lenkungs- und Schlichtungsorgan“¹⁰³. Über den Ältestenrat nehmen die Fraktionen Einfluß auf die Amtsführung des Präsidenten und auf die inneren Angelegenheiten des Bundestags, insbesondere auf den Arbeitsplan des Bundestags und auf die Gestaltung und Dauer einer Aussprache; ein Vorschlag der Fraktionsgeschäftsführer „findet fast stets die Zustimmung des Plenums“¹⁰⁴. Der Ältestenrat hat deshalb in der Führungsstruktur des Bundestags eine herausragende Stellung¹⁰⁵. Er ist das „eigentliche politische Organisations- und Leitungsgremium der gesamten Parlamentsarbeit“¹⁰⁶. Zwar entscheidet der Bundestagspräsident während einer Sitzung des Bundestags bei auftretenden Zweifeln über die Auslegung der Geschäftsordnung (§ 127 Abs. 1 S. 1 GOBT). Aber er ist selbst „Gefangener vieler Regeln und oftmals nur ausführendes Organ von Beschlüssen, die andere gefaßt haben“¹⁰⁷. Das sind in der Regel die Fraktionen¹⁰⁸ oder deren Spitzen¹⁰⁹. Die Rolle des Ältestenrats ist so wichtig, daß Sitzungen unter-

90 BVerwG, NVwZ 1992, S. 173. Vgl. auch BayVGH, VGH n. F. (1985) 38, 125 = BayVBl. 1986, S. 694.

91 BVerwG, DÖV 1986, S. 246 = NJW 1985, S. 2346. Vgl. auch *Stern*, Verwaltungsprozessuale Probleme in der öffentlich-rechtlichen Arbeit, 8. Aufl. 2000, Rn. 54; *Ehlers* (Anm. 81), § 40 Rn. 193. A. A. *Rennert* (Anm. 35), § 40 Rn. 24.

92 Vgl. ausführlich *Bücker* (Anm. 3), § 27 Rn. 19 ff.; *Edinger*, Recht und Politik 31 (1995), S. 77 ff.

93 Vgl. ausführlich *Franke*, Vom Seniorenkonvent zum Ältestenrat des Bundestages, 1987; *Maibaum*, Der Ältestenrat des Deutschen Bundestages, 1986; *Roll*, in: *Schneider/Zeh* (Anm. 3), § 28; v. *Below*, in: Konrad-Adenauer-Stiftung (Hrsg.), Die „vergessenen“ Institutionen, 1979, S. 345 ff.; *Rasner*, „Herrschaft im Dunkel?“ – Aufgaben und Bedeutung des Ältestenrates, in: *Hübner/Oberreuter/Rausch*, Der Bundestag von innen gesehen, 1969, S. 99 ff.

94 Zu dieser Neuregelung vgl. *Ritzel/Bücker/Schreiner* (Anm. 8), § 2 I 2b, S. 5 f. und § 5 Anm. f, S. 1.

95 Vgl. *Troßmann* (Anm. 8), § 5 Anm. 2; *Rummel*, Der Bundestagspräsident (Anm. 2), S. 67.

96 So *Karl Mommer*, 5. Wahlperiode, 225. Sitzung v. 27. 3. 1969, StenBer. Bd. 69, S. 12373.

97 Abgedruckt als Anlage 1 der Geschäftsordnung des Bundestages, Sartorius I Nr. 35 (vgl. § 18 GOBT); zu den Verhaltensregeln vgl. *Ipsen*, Staatsrecht I, 11. Aufl. 1999, Rn. 267 ff.; *Freund*, DÖV 1987, S. 435.

98 *Verstejl* (Anm. 5), Art. 40 Rn. 7.

99 *Zeh* (Anm. 8), § 42 Rn. 33.

100 Fraktionslose Abgeordnete haben keinen Anspruch auf Benennung, vgl. BVerfGE 80, 188 (227).

101 In den Landtagsparlamenten ist hier teilweise das Präsidium zuständig, vgl. für Brandenburg § 15 Abs. 1 S. 2 GOLT und VfG Brandenburg, DÖV 1999, S. 385 = NVwZ 1999, S. 868.

102 *Schneider*, in: Handbuch des Verfassungsrechts, 2. Aufl. 1994, § 13 Rn. 76.

103 *Achterberg/Schulte* (Anm. 8), Art. 40 Rn. 13.

104 Vgl. BVerfGE 80, 188 (227).

105 *Achterberg/Schulte* (Anm. 8), Art. 40 Rn. 13; *Bücker* (Anm. 3), § 29 Rn. 57.

106 *Verstejl* (Anm. 5), Art. 40 Rn. 10.

107 *Gundelach*, in: Konrad-Adenauer-Stiftung (Anm. 93), S. 310 (311).

108 Vgl. z. B. Vizepräsident *Schoettle*: „Gegen Verabredungen der Fraktionen ist selbst der amtierende Präsident machtlos. Wir werden also so verfahren, wie die Fraktionen vereinbart haben“, 4. Wahlperiode, 164. Sitzung v. 17. 2. 1965, StenBer. Bd. 57, S. 8102.

109 Vgl. z. B. Vizepräsident Dr. *Schmidt*, 6. Wahlperiode, 39. Sitzung v. 18. 3. 1970, StenBer. Bd. 72, S. 1973: „Die Herren Fraktionsgeschäftsführer rufen mir zu, daß die dritte Beratung nach der Fragestunde beginnen soll. Ich glaube, das ist ein Wort, dem man sich zu beugen hat“, und 6. Wahlperiode, 70. Sitzung v. 8. 10. 1970, StenBer. Bd. 73, S. 3928: „Leider haben die Herren Fraktionsgeschäftsführer anders entschieden [Abg. Dr. *Ritz*: Immer dieselben!]. Sie haben alle weiteren Redner gestrichen. Das ist unser Pech; aber wir müssen uns fügen ... Die Sitzung ist geschlossen.“

brochen wurden, um seine Entscheidung einzuholen. Berühmtestes Beispiel ist seine sofortige Einberufung, nachdem Kurt Schumacher Bundeskanzler Konrad Adenauer als „Kanzler der Alliierten“ bezeichnete¹¹⁰. Der Bundestagspräsident kann aber durch seinen Verhandlungsstil und durch seine persönliche Autorität die Arbeitsweise des Ältestenrats prägen. Die Qualität seiner Arbeit, sein Erscheinungsbild in der Öffentlichkeit und die Arbeitsatmosphäre im Haus hängen zu einem guten Teil vom Stil der Führung ab¹¹¹. Dann kann er in wichtig erscheinenden Fällen seine Auffassung mit dem Gewicht seines Amtes einbringen oder Vermittlungs- und Kompromißvorschläge durchsetzen¹¹². Er muß die Bun-

destagssitzungen aber „gerecht und unparteiisch“ (vgl. § 7 Abs. 1 S. 2 GOBT) leiten. Insgesamt muß er die Balance zwischen parteipolitischer Tätigkeit als Abgeordneter des Bundestags und neutraler Amtsführung als Präsident des Bundestags, also zwischen Parteizugehörigkeit und Unparteilichkeit, finden. Das Amt des Bundestagspräsidenten ist mehr durch die Wirkung einer glaubwürdigen Amtsführung als durch Kompetenzen und Befugnisse charakterisiert¹¹³. Die politische Bedeutung des Parlamentspräsidenten ist wie beim Bundespräsidenten von der persönlichen Ausstrahlung und Überzeugungskraft des jeweiligen Amtsinhabers abhängig. Umgekehrt beruht das Ansehen des Amtes auf dem Erfolg, den die vorherigen Inhaber hatten. Für den Bundestagspräsidenten bleibt in erster Linie „menschliches Vertrauen und nicht politische Macht die entscheidende Grundlage für sein parlamentarisches Wirken“¹¹⁴.

110 1. Wahlperiode, 18. Sitzung v. 25. 11. 1949, StenBer. Bd. 1, S. 525; vgl. hierzu ausführlich Schick (Anm. 2), S. 61 ff.; Rummel (Anm. 2), S. 52 f.

111 Vgl. Schick (Anm. 2), S. 82.

112 Vgl. z.B. Vizepräsident Dr. Schmidt, 2. Wahlperiode, 151. Sitzung v. 21. 6. 1956, StenBer. Bd. 30, S. 8062: „Verantwortlich für den guten Ablauf der Beratungen ist aber der amtierende Präsident. Der Ältestenrat berät ihn dabei. Es ist Sache des amtierenden Präsidenten, zu entscheiden, ob er diesem Rate noch folgen kann, wenn sich im Laufe der Verhandlung gezeigt hat, daß ein anderer Weg zu einem besseren Ergebnis führen könnte.“

113 Zum Vorschlag, dem Bundestagspräsidenten die Befugnis zur Ausfertigung von Bundesgesetzen gemäß Art. 82 GG zu übertragen, vgl. Friesenhahn, in: FS für Leibholz, 2. Bd. 1966, S. 679 (682). Dagegen Bryde, in: v. Münch/Kunig, GGK III, 3. Aufl. 1996, Art. 82 Rn. 3.

114 Klinker, ZParl 12 (1981), S. 437.

Bericht

Kennzeichen D – Staatskultur im Wandel

– 69. Staatswissenschaftliche Fortbildungstagung der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer –

Von Daniel Krausnick, Assessor, Konstanz *

Seit es in Berlin einen Kulturstaatsminister gibt und Friedrich Merz den Begriff der „Leitkultur“ geprägt hat, ist Staatskultur wieder en vogue. Mit dem Thema „Kennzeichen D – Staatskultur im Wandel“ war die von Prof. Dr. Hermann Hill (Rektor der DHV Speyer) geleitete 69. Staatswissenschaftliche Fortbildungstagung vom 14. bis 16. März 2001 in Speyer also am Puls der Zeit.

Zum Auftakt sprach Prof. Dr. Max-Emanuel Geis (Konstanz) zum Thema „Staatskultur – Kulturstaat“. Er wies nach, daß der vor allem von E. R. Huber geprägte Kulturstaatsbegriff nie dogmatisch sauber konturiert, sondern meist unkritisch, zum Teil gar als Kampfbegriff verwendet wurde. Der Begriff sei eine schillernde Legende und enthalte einen gefährlich etatistischen Einschlag. Die mit ihm derzeit erstrebte Begründung einer Kulturkompetenz des Bundes und die Legitimation aktiver Kulturgestaltung in grundrechtsrelevanten Bereichen seien besser mit dem grundrechtlich fundierten Kulturauftrag oder mit kontrollierter Handhabung bestehender unge-

schriebener Bundeskompetenzen zu erreichen. Den von Geis angedeuteten Aspekt, auch die DDR habe sich als Kulturstaat gesehen, nahm Herbert Schirmer (ehem. Kulturminister der DDR) auf. Er erläuterte die Lage der ostdeutschen Künstler während und nach der Wiedervereinigung und stellte mit einer gewissen Bitterkeit fest, im Einigungsprozeß sei vieles an eigenständiger DDR-Kultur unwiederbringlich zerschlagen worden. „Staatskünstler“ wie Willi Sitte hätten eine rein moralisch begründete Ächtung erfahren, ohne angemessene Berücksichtigung des künstlerischen Werts ihrer Werke. Wieder zur Kultur der Bundesrepublik führte das Referat von Dr. Oliver Scheytt (Präsident der kulturpolit. Gesellschaft) „Kulturstaat – Staatskultur“. Scheytt mahnte, die Staatskultur-Kulturstaats-Diskussion müsse sich der gesellschaftlichen Realität stellen. Kulturpolitik müsse entwicklungs offen sein und zur Sicherung kultureller Grundlagen auf Vielfalt und Kooperation (auch mit privaten Partnern) sowie auf eine Stärkung der Medienkompetenz setzen. Generell sei anstelle des Bildungsbürgerideals ein moderneres des Kulturbürgers getreten. Staatssekretär a.D. Dr. Jürgen Hartmann erörterte Grundfragen von Staatssymbolik und Staatszeremoniell.

* Anmerkung der Schriftleitung: Der Verfasser ist Wiss. Mitarbeiter an der Universität Konstanz.