

buchs zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1990 bis 2010 kein Kapitel mehr enthalten zu Gesetzen aufgrund europäischer Impulse.⁴⁶

Der Einfluss europäischer Rechtsetzung auf das in der Bundesrepublik geltende Recht, und zwar einschließlich der Landesgesetzgebung, wird sich gleichwohl auch zukünftig ermitteln lassen: über die Anzahl geltender europäischer Rechtsakte im Verhältnis zu der Anzahl geltender deutscher Gesetze (Kompetenz-Methode). Diese Methode ist nicht nur unkomplizierter, sie hat gegenüber der Impuls-Methode auch den Vorteil, dass veraltete Gesetze außer Betracht bleiben; damit ist eine Aussage zu der die Öffentlichkeit vor allem interessierenden Frage möglich, in welchem Umfang heute EU-Rechtsakte das Leben eines Bürgers bestimmen.

46 Nach Auskunft des Autors *Michael F. Feldkamp*.

Parlaments-„Bureau“ und Parlamentsverwaltung. Zur erfolgreichen Entwicklung des innerparlamentarischen Dienstbetriebs seit 1815

Hans Herz

Die Entstehung der Parlamentsverwaltungen ist als ein Bestandteil des Wandels der allgemeinen Verwaltung zu sehen, der sich schrittweise im Rahmen der gesamten politischen Umschichtungen ab dem ausgehenden Mittelalter vollzog. Allerdings wird hier die Entwicklung erst ab 1815 dokumentiert. Die Hauptgründe dafür liegen sowohl in den fehlenden Quellen¹ als auch in der Neuordnung Europas nach der Französischen Revolution und dem Aufkommen erster Verfassungen in den untersuchten Ländern.² Aus diesen Verfassungen resultierten erste repräsentative Vertretungsansprüche, die über jene der Stände hinausgingen.³

In diesem Zusammenhang darf aber nicht übersehen werden, dass bereits seit dem ausgehenden 14. Jahrhundert die Versammlungen der Landstände als Landtage bezeichnet wurden.⁴ Da diese von den Landesherren ohne feste Termine einberufen wurden, erscheint

- 1 So haben Nachfragen beim Bundesarchiv ergeben, dass dort Parlamentsverwaltungen erst ab 1867 erfasst sind. Das Geheime Staatsarchiv Preußischer Kulturbesitz verfügt über Bestände zu dieser Verwaltung, die mit dem Vereinigten Landtag 1847 beginnen.
- 2 Vgl. *Dietmar Willoweit*, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, München 2005, S. 275 – 281.
- 3 Vgl. *Reinhard Koselleck*, *Die Restauration und ihre Ereigniszusammenhänge 1815-1830*, in: *Louis Bergeron / Francois Furet / ders.* (Hrsg.), *Das Zeitalter der europäischen Revolution 1780-1848*, Augsburg 1998, Bd. 26, S. 199 – 229, S. 212 ff.
- 4 Die Landstände waren aber keine Repräsentanten ihrer Untertanen, sondern versuchten ihre eigenen Interessen durchzusetzen. Zu ihnen gehörten Adel, Ministeriale und hohe kirchliche Würdenträger. Ihre Funktion bestand in erster Linie in der Bewilligung von Steuern für den Landesherren. Vgl. *Peter Moraw*, *Hoftag und Reichstag von den Anfängen im Mittelalter bis 1806*, in:

Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl), Heft 3/2010, S. 551 – 563

Ansätze zu moderaten Reformen waren aber auch in anderen deutschen Monarchien vorhanden. So fand sich bald darauf ein weiterer schriftlich fixierter Nachweis über die Existenz einer Ständeverwaltung. In der Verfassungsurkunde für das Königreich Württemberg vom 25. September 1819¹¹ wurde zunächst festgelegt, dass in der Zeit zwischen den Ständerversammlungen „ein Ausschuß für diejenigen Geschäfte (besteht), deren Besorgung von einem Landtag zum anderen zur ununterbrochenen Wirksamkeit der Repräsentation des Landes nothwendig ist“¹². Dieser Ausschuss hatte weiterhin die Aufgabe, den Geschäftsgang aufrecht zu erhalten, wobei vor allem die vorgelegten Gesetzentwürfe für die nächste Beratung vorzubereiten waren.¹³ Zur Erfüllung der Aufgaben war detailliert die Anzahl des Ständepersonals für die Verwaltung geregelt: „§ 193. Das ständische Amts-Personal besteht, (...), für beide Kammern aus einem Archivar, für jede Kammer aus einem Registrator und den erforderlichen Canzellisten; die Registratoren haben zugleich beim Ausschuß das Secretariat zu versehen“¹⁴. Die Wahl, Bestellung und Entlassung dieses Personals war ebenfalls in der Verfassungsurkunde festgelegt.¹⁵

Einige Jahrzehnte später setzte im Zusammenhang mit, aber auch als Distanz zu dem Fortgang der Arbeit der Frankfurter Nationalversammlung König *Friedrich Wilhelm IV.* die „Verfassungsurkunde für den preußischen Staat“ als oktroyierte Verfassung vom 5. Dezember 1848 in Kraft. Diese sah eine Legislative mit zwei Kammern vor, die zusammen mit dem König die Gesetzgebung ausüben sollten.¹⁶ Dadurch öffnete sich für das preußische Parlament ein Einfallstor zur Wahrnehmung innerparlamentarischer Aufgaben, die zu diesem Zeitpunkt allerdings noch vor allem wegen des Dreiklassen-Wahlrechts mit ständischen Funktionen verbunden waren – auch wenn es keine Rückkehr zur ständischen Repräsentation bedeutete.¹⁷ Dieses weiterhin von der Krone dominierte Parlament erhielt nun die Möglichkeit, seine internen Verfahren zu regeln: „Art. 77. Sie (jede der beiden Kammern, d. Verf.) regelt ihren Geschäftsgang durch eine Geschäftsordnung und erwählt ihren Präsidenten, ihre Vicepräsidenten und Schriftführer“¹⁸. Mit dieser Verfassung wurde erstmals auf deutschem Boden einem Landesparlament das Recht eingeräumt, seine Geschäftsordnung selbst festzulegen. Dadurch entfielen zum einen die früheren Detailregelungen in den oktroyierten Verfassungen, denn diese Einzelheiten waren nun ausführlich in den Geschäftsordnungen zu klären. Zum anderen konnte das Parlament in dieser politischen Übergangsphase das Verhältnis zwischen sich und seiner Verwaltung nun teilweise selbst gestalten, wobei allerdings die Exekutive noch immer das Personal für das Parlament zur Verfügung stellte.

Die Revolution von 1848 bildete, wenn auch zunächst erfolglos, eine Art politisch-historische Wasserscheide in der Entwicklung des Parlamentarismus und der Parlamentsverwaltungen.¹⁹ Unter anderem entstand im Verlauf dieser Revolution – zwar erst nur vor

11 Vgl. *Ernst Rudolf Huber*, a.a.O. (Fn. 10), S. 187 – 221.

12 Ebenda, S. 215.

13 Vgl. ebenda, S. 216.

14 Ebenda.

15 Vgl. ebenda, S. 216 f.

16 Vgl. ebenda, S. 483 – 493.

17 Vgl. *Dietmar Willoweit*, a.a.O. (Fn. 2), S. 313.

18 *Ernst Rudolf Huber*, a.a.O. (Fn. 10), S. 490.

19 Vgl. *Christopher Clark*, a.a.O. (Fn. 6), S. 574.

übergehend – ein noch stärkeres Verhältnis zwischen einer Volksvertretung und ihrem Arbeitsstab, auch wenn das Parlament gegenüber seiner Verwaltung noch immer keine personelle Autonomie besaß. Dennoch: Mit der ersten Geschäftsordnung auf Bundesebene wurde durch die Verfassung des Deutschen Reichs vom 28. März 1849 erstmals für ein Reichsparlament die Voraussetzung geschaffen, eine Verwaltung nach eigenen Vorstellungen einzurichten.²⁰ So wurden die Aufgaben der Parlamentsverwaltung durch eine Kanzlei wahrgenommen, die nach § 13 der bereits am 28. Mai 1848 für die Arbeit der Nationalversammlung verfassten Geschäftsordnung die Sitzungen durch einen Vorstand vorbereitete. Diese Kanzlei bestand aus Archiv-, Kanzlei- und Dienstpersional (Kanzleihilfen, Abschreiber) sowie der Registratur.²¹ Hinzu kam ein protokollarischer Dienst mit circa 25 Stenographen und Canzellisten (Geschwindigkeitsschreiber und deren Gehilfen).²² Nach dem Scheitern der Revolution von 1848/49 erlahmte der parlamentarische Gedanke in Deutschland, wenngleich immer mehr Länder eine vom Monarchen gewährte Verfassung erhielten. Dadurch lag der weit überwiegende Teil der Macht wieder in den Händen der traditionellen Herrschaft von Krone, Regierung und ihrer Bürokratie.²³ Dies bedeutete aber nicht das Ende des Parlamentarismus. Es waren aber neue Anstrengungen erforderlich, um die Stellung der Parlamente zu verbessern.²⁴

2. Das Kaiserreich (1871 bis 1918)

Diese Phase des Übergangs von der monarchistischen zur demokratischen Herrschaft, war durch den 1. Weltkrieg und das Ende des Kaiserreichs gekennzeichnet. Allerdings dominierten die Monarchien zu Beginn dieser Ära den frühen Parlamentarismus, auch wenn Reichstag und Landesparlamente durch kleine demokratische Zugeständnisse zunehmend an Einfluss gewannen. Dennoch wurden erste demokratische Anfänge vom monarchistischen Prinzip eingeschränkt: Die herrschende deutsche Staatslehre hielt selbst dort an

20 Vgl. *Ernst Rudolf Huber*, a.a.O. (Fn. 10), S. 387, vor allem § 116.

21 Vgl. *Deutscher Bundestag* (Hrsg.), *Die Geschäftsordnungen deutscher Parlamente seit 1848*, Bonn 1986, S. 631.

22 Vgl. ebenda; *Manfred Botzenhart*, *Deutscher Parlamentarismus in der Revolutionszeit 1848-1850*, Düsseldorf 1977, S. 484.

23 Vgl. *Patrick Verley*, *Die politischen Verhältnisse: Vom Liberalismus zum Imperialismus*, in: *Guy Palmade* (Hrsg.), *Das bürgerliche Zeitalter*, Bd. 27, Augsburg 1998, S. 233 – 316, S. 272.

24 Wie sie sich beispielsweise im preußischen Verfassungskonflikt um die Heeresreform abzeichneten. So wies 1862 das Staatsministerium seinen König *Wilhelm I.* warnend auf die Kontinuität der Auseinandersetzungen zwischen monarchistischer und zunehmend aufstrebender demokratischer Herrschaft hin: „Es wird in der Gegenwart und auch in Preußen der seit dem vorigen Jahrhundert begonnene Kampf zwischen Königtum und Demokratie fortgesetzt“ (Immediatbericht des Staatsministeriums vom 21. September 1862; zitiert nach *Ernst Rudolf Huber*, *Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte*, Bd. 2: *Deutsche Verfassungsdokumente 1851-1918*, Stuttgart 1964, S. 43). Diese Anstrengungen um die Grenzen der Parlamentsgewalt setzten sich 1863 in einem Disput um die Wirksamkeit der vom Abgeordnetenhaus Preußens beschlossenen Geschäftsordnung fort. In diesen Auseinandersetzungen ging es um den Einsatz des disziplinarischen Rügerechts des Vizepräsidenten gegenüber zweier Minister, der für einigen Wirbel sorgte und am 23. Mai 1863 zur vorzeitigen, wenn auch nur vorübergehenden Schließung des Landtags führte (vgl. ebenda, S. 57 ff.).

diesem Prinzip fest, wo wie in Preußen die geschriebene Verfassung Ansätze einer formalen Gewaltenteilung erkennen ließ, denn noch immer konzentrierte der Landesherr fast die gesamte Staatsgewalt in seiner Person.²⁵

Gleichwohl blieben wichtige parlamentarische Elemente wie die Geschäftsordnung des Reichstags des Norddeutschen Bundes Grundlage für die Teilhabe an der Gesetzgebung.²⁶ Diese Regelung des parlamentarischen Geschäftsganges galt als Basis für die Existenz einer Parlamentsverwaltung. Mit der identischen Übernahme von Art. 27²⁷ in den Art. 27 der Verfassung des Deutschen Reiches vom 16. April 1871 setzte sich eine gewisse Kontinuität für den Reichstag mit seinen zunächst 382 Abgeordneten fort.²⁸ Gemäß § 14 der „Geschäftsordnung für den Reichstag“, die in der Fassung vom 10. Februar 1876 vorliegt, bestimmte der Präsident im Zusammenhang mit der Reichstagsverwaltung: „Der Präsident beschließt über die Annahme und Entlassung des für den Reichstag erforderlichen Verwaltungs- und Dienstpersonals sowie über die Ausgaben zur Deckung der Bedürfnisse des Reichstags innerhalb des gesetzlich festzustellenden Voranschlages“²⁹. Hier ist hinzuzufügen, dass das Parlament beim Budgetrecht nicht alleinbestimmend agieren konnte. Beim materiellen Teil des Haushaltsrechts schuf sich zum einen die Regierung durch die Entwertung des Rechtscharakters des Etats ihren dominierenden Einfluss.³⁰ Zum anderen wurde allerdings die Verbindlichkeit des Haushaltsgesetzes in der Praxis anerkannt.³¹ Trotz der unklaren Auswirkungen des Budgetrechts des Parlaments war damit eine Verbesserung der Selbständigkeit bei der Festlegung des Dienstpersonals der Reichstagsverwaltung erreicht, wobei man allerdings noch nicht erkennen konnte, wer dieses Personal zur Verfügung stellte.

Die genauen Abhängigkeitsverhältnisse zwischen den Parlamenten und ihren Verwaltungen in dieser Zeit sind schwierig nachzuvollziehen und zum Teil widersprüchlich. Zum einen sollte der Reichstag und dadurch auch die Reichstagsverwaltung in den Anfängen des Reichs zum Geschäftsbereich des Innern gehören.³² Zum anderen stand dieser Behauptung

- 25 Vgl. *Werner Frotscher*, Die eigenen Angelegenheiten der Bundesstaaten. Überblick über die Verwaltungsorganisation, in: *Kurt G. A. Jeserich / Hans Pohl / Georg-Christoph von Unruh* (Hrsg.), *Deutsche Verwaltungsgeschichte*, Bd. 4, Stuttgart 1984, S. 407 – 434, S. 409; *Otto Hintze*, Das monarchische Prinzip und die konstitutionelle Verfassung (1911), in: *Otto Büsch / Wolfgang Neugebauer* (Hrsg.), *Moderne Preußische Geschichte 1648-1947*, Bd. 2, Berlin / New York 1981, S. 731 – 745.
- 26 Vgl. Art. 27 der Verfassung des Norddeutschen Bundes vom 16. April 1867, in: *Ernst Rudolf Huber*, a.a.O. (Fn. 24), S. 231.
- 27 „Der Reichstag prüft die Legitimation seiner Mitglieder und entscheidet darüber. Er regelt seinen Geschäftsgang und seine Disziplin durch eine Geschäfts-Ordnung und erwählt seinen Präsidenten, seine Vizepräsidenten und Schriftführer.“ Ebenda, S. 294 f.
- 28 Vgl. ebenda.
- 29 Ebenda, S. 330.
- 30 Vgl. *Peter Christian Witt*, Die Finanzpolitik des Deutschen Reiches von 1903 bis 1913, Lübeck / Hamburg 1979, S. 32 ff., S. 164 f.
- 31 Vgl. *Ernst-Rudolf Huber*, *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789*, Bd. III, Stuttgart u.a. 1963, S. 955 f.; ohne diese Anerkennung „hätte sich die Regierung die Mühe von Nachtragshaushalten (...) und der Reichstag im Grunde die Mühe monatelanger Etatberatungen sparen können“ (*Konrad von Zwehl*, *Regierung und Reichstag im Kaiserreich*, in: *Gerhard A. Ritter* (Hrsg.), *Regierung, Bürokratie und Parlament in Preußen und Deutschland von 1848 bis zur Gegenwart*, Düsseldorf 1983, S. 90 – 116, S. 96).
- 32 Vgl. *Rudolf Morsey*, *Die oberste Reichsverwaltung unter Bismarck 1867-1890*, Köln / Graz, S. 210; *Everhard A. Voss*, *Parlamentarische Dienste: Die Bundestagsverwaltung*, Heidelberg

entgegen, dass nach Art. 27 der Reichsverfassung der Geschäftsgang des Reichstages nach dem Prinzip der parlamentarischen Autonomie abgesichert und außerdem die Reichstagsverwaltung kein Teil der Reichsverwaltung war.³³ Dadurch unterstand das Reichstagspersonal grundsätzlich dem Präsidenten.³⁴ Dies lässt die Vermutung zu, dass der vollständige Transfer der Reichstagsverwaltung beziehungsweise des Personals der allgemeinen Verwaltung von der Exekutive zum Parlament allmählich geschah und bis zum Kriegsbeginn 1914 keinesfalls abgeschlossen war. Darauf deuteten auch weitere Zuständigkeitsprobleme hin.³⁵

In der ebenfalls stattfindenden Diskussion über die Stellung der Reichstagsbeamten und deren Abgrenzung gegenüber den Reichsbeamten forderte der Reichstag die Unabhängigkeit der unterstellten Bereiche: „Ihrer Einführung (der Regelung für die Reichstagsbeamten 1872; d. Verf.) waren im Kaiserreich längere Debatten vorausgegangen, in denen die Notwendigkeit zum Ausdruck gebracht worden war, die Beamten der gesetzgebenden Körperschaft des Reichstages von denen der vollziehenden und rechtsprechenden Gewalt zu trennen. Der Reichstag vertrat seinerzeit den Standpunkt, dass – ebenso wie das Parlament selbst – auch die Beamten des Parlaments von der Reichsleitung unabhängig sein sollten.“³⁶ Diese Entwicklung dokumentiert erneut den Versuch des Reichstags, eine Trennung der Verwaltungen zu erreichen, damit jede Staatsgewalt eine eigene, nur ihr unterstellte Bürokratie erhalten konnte. Das monarchistische System hingegen sollte nicht geändert werden.

Reichstagsbeamte waren zwar Beamte des Reichs, nun allerdings in einer Sonderstellung³⁷, denn sie wurden nicht wie die Reichsbeamten vom Kaiser ernannt und entlassen (Art. 18 Reichsverfassung von 1871), sondern der Reichstagspräsident als vorgesetzte Behörde war für ihre Behandlung nach dem Beamtenstatus zuständig.³⁸ „Diese bestand in dem Recht des Parlaments, sich in dem von der Verfassung vorgegebenen Rahmen selbst zu organisieren, zu verwalten und den Geschäftsbetrieb zu gestalten, sich eine Geschäftsordnung zu geben.“³⁹ Diese Sonderstellung war auch indirekt aus dem Reichsbeamtengesetz von 1873 ersichtlich, das nur den Status des Reichsbeamten, nicht aber den des Reichstagsbeamten festlegte: „§ 1. Reichsbeamter im Sinne dieses Gesetzes ist jeder Beamte, welcher entweder vom Kaiser angestellt oder nach der Vorschrift der Reichsverfassung den Anordnungen des Kaisers Folge zu leisten verpflichtet ist.“⁴⁰ Diese Unabhängigkeit eines speziellen Beamtentypus innerhalb des Reichstags ist ebenfalls der oben erwähnten Geschäftsordnung des Reichstags von 1876 zu entnehmen.⁴¹ Aus dieser lässt sich zwar der Querverweis auf einen Haushalt des Reichstags ersehen; allerdings scheinen die Zuordnung der Personalplanstellen sowie die Umsetzung der materiellen Bedürfnisse des Reichstags noch nicht

/ Hamburg 1983, S. 17; *Martin Schumacher*, *Parlamentspraxis in der Weimarer Republik*, Düsseldorf 1974, S. 22.

33 Vgl. *Julius Hatschek*, *Das Parlamentsrecht des Deutschen Reiches*, Berlin / Leipzig 1915 (Photomechanischer Nachdruck, Berlin 1973), S. 248.

34 Vgl. *Everhard A. Voss*, a.a.O. (Fn. 32), S. 18.

35 Vgl. *Julius Hatschek*, a.a.O. (Fn. 33), S. 252, S. 264 (Verträge und Besoldung); S. 255 (Diensteid); S. 256 ff. (Disziplinarverfahren); S. 262 ff. (Prozessvertretung).

36 *Gerhard Hahn*, *Die Reichstagsbibliothek zu Berlin – ein Spiegel deutscher Geschichte*, Düsseldorf 1997, S. 567.

37 Vgl. *Julius Hatschek*, a.a.O. (Fn. 33), S. 249.

38 Vgl. *Gerhard Hahn*, a.a.O. (Fn. 36), S. 88.

39 Ebenda, S. 89.

40 *Ernst Rudolf Huber*, a.a.O. (Fn. 24), S. 339.

41 Vgl. ebenda, S. 330.

eindeutig geregelt, da immer wieder Hinweise auf Anbindungen an die Exekutive (Reichsinnenministerium) vorzufinden sind.⁴² So betrachtet dienten die Reichstagsbeamten zwei Herren: dem Innenministerium und dem Reichstag.

Der Begriff der „Reichstagsverwaltung“ war 1872 noch nicht gebräuchlich. Man verwendete den Ausdruck „Bureau“. Dieses bestand als Reichstagsadministration aus den Abteilungen Registratur, Kalkulatur, Kasse, Kanzlei, Botenmeisterei, Hausdruckerei, Stenographisches Bureau und Bibliothek.⁴³ Erstmals taucht der Begriff der „Reichstagsverwaltung“ in einem Sitzungsprotokoll des Gesamtvorstandes des Reichstages vom 7. Dezember 1882 auf, in dem der Reichstagspräsident als Chef der Verwaltung des Reichstages bezeichnet wird.⁴⁴ Er, zwei Vizepräsidenten, acht Schriftführer und zwei Quästoren (hohe Finanz- und Archivbeamte) für das Kassen- und Rechnungswesen bildeten den Gesamtvorstand (Präsidium), der für Fragen der Reichstagsverwaltung zuständig war.

Als ein bestimmendes Charakteristikum der Übergangszeit von der Monarchie zur Demokratie kann *Peter Schindlers* Deutung interpretiert werden, dass „hinter der rechtlichen Sonderstellung der Parlamentsbeamten beziehungsweise der Reichstagsverwaltung ein Stück Diskriminierung (stand), was dem obrigkeitstaatlichen Denken und der damaligen Geringschätzung der Parlamente entsprach.“⁴⁵ Der parlamentarische Geist war aber „aus der Flasche“, und die teilweise vollzogene formale Trennung von Reichstags- und Reichsverwaltung schien ein weiterer Schritt in Richtung zunehmender Unabhängigkeit im Übergang vom monarchistischen zum demokratischen Herrschaftssystem. Da die Beamten der Reichstagsverwaltung nun keinen Amtseid mehr gegenüber dem Kaiser ablegten, schienen sie zunächst aus dem monarchistischen Herrschaftsverhältnis ausgegliedert worden zu sein. Allerdings waren sie nur Teil eines politischen Systems mit Strukturen, die auf die Monarchen des Reichs und der Länder ausgerichtet waren und in denen der Parlamentarismus kaum den Kriterien demokratischer Herrschaft entsprach.⁴⁶ Die verbliebenen und noch dominierenden Reste einer monarchistischen Herrschaftsordnung ließen die Verwaltungsorganisationen weitgehend in den Händen von Kaiser und Fürsten, denen nur mühsam Zugeständnisse abzurufen waren.⁴⁷

Es verband sich aber mit den schrittweisen parlamentarischen Zugewinnen in Deutschland eine zunehmende personelle Konstanz, die positive Auswirkungen auf die Unterstützungsleistungen der Parlamentsverwaltungen besaß. Mit einem ständig verfügbaren, wenn auch personell von der Exekutive nicht unabhängigen Arbeitsstab konnte nämlich eher eine parlamentarisch ausgerichtete Organisation entstehen – trotz aller Einschränkungen. Hinzu kam eine zunehmende Selbständigkeit im inneren parlamentarischen Dienstbetrieb. Und die personelle Konstanz stärkte darüber hinaus nicht nur die Autorität des Parlaments⁴⁸,

42 Vgl. *Julius Hatschek*, a.a.O. (Fn. 33), S. 251 f.

43 Vgl. ebenda, S. 261 f.

44 Vgl. *Gerhard Hahn*, a.a.O. (Fn. 36), S. 81.

45 *Peter Schindler*, Die Verwaltung des Bundestages, in: *Hans-Peter Schneider / Wolfgang Zeh* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 4), S. 829 – 858, S. 839.

46 Vgl. *Jörg-Detlef Kühne*, Volksvertretungen im monarchischen Konstitutionalismus, in: *Hans-Peter Schneider / Wolfgang Zeh*, a.a.O. (Fn. 4), S. 49 – 101, S. 86.

47 Vgl. *Horst Dreier*, Hierarchische Verwaltung im demokratischen Staat, Tübingen 1991, S. 87 ff.

48 Vgl. *Wilhelm F. Czerny*, Die Entwicklung der österreichischen Parlamentsadministration, in: *Edith Rieter / Günther Schefbeck* (Hrsg.), *Wilhelm F. Czerny. Parlament und Parteien*, Wien 1994, S. 165 – 192, S. 183.

Budgets.⁵⁶ Daher blieb auch die Zuständigkeit der Parlamente für den Umfang und die Kosten ihres Personals eingeschränkt. Dieser Zustand führte beispielsweise bei einer 1928 durchgeführten Tagung der Parlamentsdirektoren zur Nachfrage, wer in den einzelnen Ländern das Recht habe, am Haushaltsvoranschlag des Parlamentspräsidenten zu streichen. Die Antworten schwankten zwischen alleiniger Zuständigkeit des Präsidenten für den Voranschlag (Württemberg), der Kompromissuche nach Lösungen bei auftretenden Unstimmigkeiten im Reich und den meisten anderen Ländern sowie einer letztinstanzlichen Entscheidung durch das Staatsministerium (Preußen).⁵⁷

Was neu war und von der Ablösung des monarchistischen Herrschaftssystems zeugte, betraf das Reichstagspräsidium: Es blieb zwischen den Tagungen und den Wahlperioden im Amt. Diese Kontinuität stellte verfassungsrechtlich einen Bruch mit den Gegebenheiten im Kaiserreich dar.⁵⁸

Das Parlamentsbüro (als Parlamentsverwaltung) koordinierte nun die Verwaltung und Organisation des Parlamentsbetriebs unter der Aufsicht des Präsidenten. Der Direktor beim Reichstag trug die Verantwortung für die ordnungsgemäße Führung der Geschäfte. Die Verwaltung des Reichstags umfasste Archiv, Kalkulator, Kasse, Botenmeisterei, Hausdruckerei, Stenographenbüro und Bibliothek.⁵⁹ Ein parlamentarischer Hilfsdienst und die Öffentlichkeitsarbeit fehlten. Allerdings erscheint in einer Übersicht, „Besoldung, Bezeichnung und Tätigkeit der Beamten des Reichstags (1928)“, eine Position, die die Bearbeitung von Presseangelegenheiten zur Aufgabe hatte.⁶⁰

Die Anzahl der Beamten in der Reichstagsverwaltung vergrößerte sich in den Jahren der Weimarer Republik nur unwesentlich. Selbst in größeren Landtagen wie Preußen erfuhr die Bürokratie keinen übermäßigen Aufwand (1913: 287, 1927: 328 Bedienstete). Dies hing vor allem mit der angespannten Finanzlage, aber auch einem weiteren monarchistischen Relikt zusammen: der Geringschätzung des parlamentarischen Betriebes.⁶¹ Die neue Reichsverfassung vom 11. August 1919 (Art. 28) und die neue Geschäftsordnung des Reichstags vom 12. Dezember 1922 (§ 19) übertrugen dem Präsidenten als oberste Behörde des Reichstags das Hausrecht, die Polizeigewalt sowie die Hausverwaltung und erweiterten seine Befugnisse auf die Vertretung des Reichs in allen Rechtsgeschäften und Rechtsstreitigkeiten seiner Verwaltung.⁶² Allerdings richtete sich der Reichstag bis 1922 an der alten monarchistisch ausgerichteten Geschäftsordnung des Norddeutschen Reichstages von 1868 aus; und selbst die neue Geschäftsordnung übernahm die Grundzüge monarchistischer Tradition: „Ungeachtet zahlreicher Abänderungen blieben die ‚Grundlinien‘ der kodifizierten Geschäftsordnung ‚unangetastet‘.“⁶³

56 Vgl. *Peter-Christian Witt*, a.a.O. (Fn. 51), S. 143.

57 Vgl. *Martin Schumacher*, a.a.O. (Fn. 32), S. 199 ff.

58 Vgl. *Peter-Christian Witt*, a.a.O. (Fn. 51), S. 129 f.

59 Vgl. *Martin Schumacher*, a.a.O. (Fn. 32), S. 22. Da der Parlamentsdirektor ebenfalls Beamter war und für ihn grundsätzlich die gleiche Abhängigkeitsproblematik wie bei den anderen Beamten bestand, wird er nicht gesondert behandelt. Allerdings saß und sitzt er an herausgehobener Stelle an der Nahtstelle zwischen Politik und Verwaltung und nimmt daher eine Filterfunktion ein.

60 Vgl. ebenda, S. 43.

61 Vgl. ebenda, S. 25 f.

62 Vgl. *Fritz Poetzsch-Heffter*, Handkommentar der Reichsverfassung vom 11. August 1919, Berlin 1928, S. 171 ff.

63 *Martin Schumacher*, a.a.O. (Fn. 32), S. 27.

Auch das Verhältnis zwischen den Landtagen und ihren Verwaltungen unterlag Einschränkungen. Die unterschiedliche Behandlung der Landtage und ihrer Verwaltungen zeigte sich bei der beamtenrechtlichen Gleichstellung der Parlamentsbeamten und der Anerkennung des Anstellungsrechts des Präsidenten. Diese beiden Verbesserungen hatten sich vor der Revolution von 1918 noch nicht in allen Parlamenten durchgesetzt.⁶⁴ In Preußen beruhte beispielsweise das Anstellungsrecht des Präsidenten noch immer auf einem Etatvermerk von 1912/13, der als eine Art „Delegation“ des königlichen Ernennungsrechts an den Präsidenten gesehen wurde.⁶⁵ In den anderen Ländern des Reiches gab es unterschiedliche personale Regelungen, so dass sich unter anderem dadurch der Transfer vom monarchistischen zum demokratischen Herrschaftssystem bei den Landtagen und ihren Verwaltungen als ein Erbe vielfältiger einzelstaatlicher Entwicklungen präsentierte.⁶⁶ Trotz dieser Vielfalt versuchten die deutschen Parlamentsdirektoren ihre Verwaltungen durch Tagungen zu harmonisieren und organisieren. Die Zusammenkünfte galten dem Gedankenaustausch über personale, geschäftsordnungsmäßige und verwaltungstechnische Fragen auf allen Parlamentsebenen.⁶⁷ Dies zeigte sich bei einer Tagung der Parlamentsdirektoren im Jahr 1926. Dort wurde festgestellt, dass der überwiegende Teil der Landtagsbeamten durch den Landtagspräsidenten ernannt wurde. Dennoch verfügten einige Landesregierungen durch die alten Abhängigkeitsstrukturen noch immer über Einfluss gegenüber dem Personal der Parlamentsverwaltung. Dieser Zustand führte zum Beispiel in Mecklenburg-Schwerin bei der Ernennung des Landtagsdirektors durch die Exekutive zu Streitigkeiten zwischen Regierung und Parlament.⁶⁸

So bleibt festzuhalten, dass sowohl die Zuständigkeiten für das Parlamentspersonal als auch die verbindliche Festschreibung dieses Personals im Parlamentshaushalt über das Kaiserreich hinaus ebenfalls in der Weimarer Republik unklar blieben. Allerdings war in Weimar in diesen Bereichen ein allmählicher Abbau des monarchistischen Einflusses erkennbar.⁶⁹

Nach der nationalsozialistischen Machtübernahme, dem Ermächtigungsgesetz, dem Zerschlagen des föderativen Reichsaufbaus, der Landesparlamente und des Reichstags sowie der Beendigung eines demokratischen Reichsparlamentarismus gab es in den Ländern ab 1933 kein adäquates Unterstellungsverhältnis von Parlamenten und Verwaltungen mehr. Die Reichstagsverwaltung existierte zwar weiterhin mit reduzierter Personalstärke und systemangepassten Aufgaben bis 1945, nahm aber keine parlamentarischen Aufgaben mehr wahr.⁷⁰ Mit dem Gesetz über den Neuaufbau des Reichs vom 30. Januar 1934 wurden die Länder auch formal als selbständige Teile des Reichs abgeschafft und das bereits vollzogene

64 In den Ländern stellten entweder die Stände das Landtagspersonal ein (Sachsen, Braunschweig) oder das Personal wurde vom Monarchen beziehungsweise der Exekutive bestätigt (Baden, Württemberg, Hessen). Vgl. *Julius Hatschek*, a.a.O. (Fn. 33), S. 251 f.

65 Vgl. *Klaus Friedrich Arndt*, *Parlamentarische Geschäftsordnungsautonomie und autonomes Parlamentsrecht*, Schriften zum öffentlichen Recht, Bd. 37, Berlin 1966, S. 34 f.

66 Vgl. *Martin Schumacher*, a.a.O. (Fn. 32), S. 22.

67 Vgl. ebenda, S. 3 – 21.

68 Vgl. ebenda, S. 106 f.

69 Vgl. *Julius Hatschek*, a.a.O. (Fn. 33), S. 250 – 261; *Martin Schumacher*, a.a.O. (Fn. 32), S. 106 f.

70 Vgl. *Gerhard Hahn*, a.a.O. (Fn. 36), S. 414 – 443.

Ende der Volksvertretungen bestätigt.⁷¹ Mit Kriegsende lösten die Alliierten alle obersten Reichsbehörden auf. Der Reichstag existierte ja bereits nicht mehr, und bis zum Herbst 1945 wurden auch die Tätigkeiten der Reichstagsverwaltung eingestellt.⁷² Dies war nach dem Ende des Föderalismus 1934 das formale Ende aller Parlamentsverwaltungen in Deutschland, soweit sie als legislative Unterstützungsapparate eingesetzt waren.

4. Die Bundesrepublik Deutschland und die Bundesländer

Nachkriegsdeutschland war von einer konsequenten politischen Zäsur geprägt: Alle Verbindungen zur nationalsozialistischen Diktatur sollten radikal gekappt werden. Daher erfolgte im Rahmen des Möglichen neben dem vorrangigen Wiederaufbau des Landes eine Neugestaltung der politischen Gewalten und ihrer Institutionen. Diese begann zeitlich versetzt mit der Bildung der Länder ab 1946, der 1949 die Gründung der Bundesrepublik Deutschland folgte. Im Zuge des Länder- und Staatsaufbaus setzte ebenfalls die Errichtung der Parlamentsverwaltungen ein. So wurden beispielsweise zeitgleich mit der Schaffung der Landesparlamente in Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen ab 1946 die Landtagsverwaltungen installiert.⁷³ Bis zur Gründung der Bundesrepublik gab es zunächst mit dem Wirtschaftsrat des Vereinigten Wirtschaftsgebietes und dem Parlamentarischen Rat Institutionen, die zwar nicht als Parlamente im engeren Sinn gelten konnten, aber eine Ausgangsgrundlage für den späteren Bundestag bildeten. Bereits diese Institutionen verfügten über Verwaltungsdienste, die in der späteren Bundestagsverwaltung aufgingen.⁷⁴ Ab 1949 standen damit dem Bundestag und den Landtagen wieder Parlamentsverwaltungen zur Verfügung, die nun aber von der Exekutive unabhängig waren.

Bei der Neubildung der Verwaltung auf allen Stufen wurden allerdings trotz der veränderten Länderzuschnitte die internen Strukturen der früheren Bürokratien weitgehend übernommen. Hinzu kam die Notwendigkeit, die noch immer ins Verwaltungsrecht eingewobenen monarchistischen Prinzipien zu überwinden und dem System des demokratischen und sozialen Rechtsstaates anzupassen.⁷⁵ Daher erschien es im Sinne einer formal-demokratischen Gewaltenteilung logisch, die letzten monarchistischen Verbindungen von exekutiver und legislativer Verwaltung in der Folge aufzulösen. Dies war eine allmählich greifende Veränderung: So fanden sich beispielsweise von 1949 bis 1952 noch alte Verfahrensstrukturen in der Geschäftsordnung des Bundestages, da dieser die Geschäftsordnung des Weimarer Reichstages übernommen hatte. Legt man enge Maßstäbe an, so gelang die endgültige Ablösung traditioneller Reste in den Parlamentsverfahren erst mit der ersten „eigenen“ Geschäfts-

71 Vgl. *Martin Schumacher*, a.a.O. (Fn. 32), S. 33; *Dietmar Willoweit*, a.a.O. (Fn. 2), S. 388.

72 Vgl. *Gerhard Hahn*, a.a.O. (Fn. 36), S. 501 ff.

73 Vgl. *Markus Schäfer*, Datenhandbuch zur Geschichte des Landtags Rheinland-Pfalz 1947-2003, Mainz 2005, S. 554; *Dieter Düding*, Parlamentarismus in Nordrhein-Westfalen 1946-1980, Düsseldorf 2008, S. 21 – 30, S. 151 – 159.

74 Vgl. *Everhard Voss*, a.a.O. (Fn. 32), S. 22 ff.; *Peter Schindler*, Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1949-1999, Bd. III, S. 3401 – 3467, Baden-Baden 1999, S. 3402 – 3427.

75 Vgl. *Peter Badura*, Verwaltungsrecht im liberalen und im sozialen Rechtsstaat, Tübingen 1966, S. 19.

ordnung im Jahre 1952.⁷⁶ Erwas früher war für Nordrhein-Westfalen eine ähnliche Problematik bei der Schaffung einer neuen Geschäftsordnung für den Ernannten Landtag im Jahr 1946 gegeben. Allerdings war die zügige Verknüpfung der „Geschäftsordnung des Reichstages vom 31. März 1931“ mit der „Geschäftsordnung für den beratenden Provinzialrat der Provinz Westfalen“⁷⁷ 1946 der Zeitnot geschuldet, denn die neue Geschäftsordnung des Landtags sollte innerhalb von etwa vier Monaten bis zum 12. Dezember 1946 fertiggestellt sein, um verabschiedet zu werden.⁷⁸

Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen waren Ergebnisse der Neugliederung der Bundesländer ab 1946. Ein wichtiges Ziel dieser Neugliederungen lag in dem Bestreben, preußische Tradition und Dominanz abzulösen.⁷⁹ Daher stellte die britische Militärregierung den eingesetzten Provinzregierungen Nordrhein-Westfalens von Mai 1945 bis zu Beginn des Jahres 1946 „Beratende Versammlungen“ zur Seite. Am 23. August 1946 ernannte die Militärregierung den Ersten Landtag, der am 2. Oktober 1946 zur konstituierenden Sitzung zusammentrat.⁸⁰ Da administrative Unterstützung unverzichtbar war, ist die britische Verordnung Nr. 46 vom 23. August 1946 nicht nur mit der Schaffung des Ersten Landtages verbunden, sondern dieses Datum war auch die Geburtsstunde der Landtagsverwaltung.⁸¹ Zur organisatorischen Vorbereitung der Eröffnungsfeier für die Einsetzung des Ernannten Landtags und der anschließenden ersten Sitzung richtete man im Innenministerium ein „Landtagsbüro“ ein. Zu diesem gehörten in der Anfangszeit etwa 15 Mitarbeiter (Stenographen, Schreibkräfte, Boten).⁸² Am 20. April 1947 fand die erste Landtagswahl statt. Erst damit waren die Voraussetzungen einer formal-demokratischen Gewaltenteilung erfüllt: Die Angehörigen der Landtagsverwaltung unterstanden nur noch ihrem Parlament.

In Rheinland-Pfalz wurde nach den vorbereitenden Arbeiten für die Einrichtung eines Landesparlaments durch die Beratende Landesversammlung 1947 der erste Landtag gewählt.⁸³ Ihm standen an Verwaltungsdiensten 14 im Haushaltsplan ausgewiesene Personen zur Verfügung (zwei planmäßige Beamte, neun Angestellte, drei Arbeiter).⁸⁴ Ab der zweiten Wahlperiode (1951 bis 1955) war die Landtagsverwaltung in vier Abteilungen organisiert: Abt I – Hauptbüro, Abt II – Kassenbüro und Hausverwaltung, Abt III – Drucksachen und Archiv, Abt IV – Stenographenbüro.⁸⁵ Der Landtag beschloss 1947 mit seinem Einzelplan 01 (Landtag) die Ausgaben für sein Personal (90.400 Reichsmark), die Aufwandsentschädi-

76 Vgl. *Stefan Marshall*, Deutscher Bundestag und Parlamentsreform, in: APuZ, B 28/2000, S. 8 – 17, S. 13.

77 Der Provinzialrat tagte aber nur einmal am 30. April 1946 und wurde dann durch die Entscheidung der britischen Regierung, die Provinzen Westfalen und Nordrhein zusammenzulegen, wieder aufgelöst. Vgl. *Dieter Düding*, a.a.O. (Fn. 73), S. 23, S. 116.

78 Vgl. ebenda, S. 115 ff.

79 Vgl. *Georg Kotowski*, Preußen und die Weimarer Republik, in: *Otto Büsch / Wolfgang Neugebauer* (Hrsg.), *Moderne Preußische Geschichte 1648-1947*, Bd. 3, S. 1572 – 1592, Berlin / New York 1981, S. 1572 f.

80 Vgl. *Jürgen Brautmeier*, Von den Beratenden Provinzialräten zum Ernannten Landtag, in: *Landtag Nordrhein-Westfalen* (Hrsg.), *Ernst Gnoß – Widerstand und Wiederaufbau*, Düsseldorf 1999, S. 55 – 97; *Dieter Düding*, a.a.O. (Fn. 73), S. 21 – 30.

81 Vgl. Landtagsverwaltung Nordrhein-Westfalen – Verwaltung Abteilung 1 D vom 29. Juli 1986.

82 Vgl. *Dieter Düding*, a.a.O. (Fn. 73), S. 34, S. 93 f.

83 Vgl. *Markus Schäfer*, a.a.O. (Fn. 73), S. 1 – 10.

84 Vgl. ebenda, S. 554.

85 Vgl. ebenda, S. 543 f.

gung für die Abgeordneten (410.000 Reichsmark) sowie Ausgaben für Material und Sonstiges (circa 227.000 Reichsmark).⁸⁶ Spätestens ab diesem Zeitpunkt war auch hier der formale Nachweis vorhanden, dass der Landtag eine nur ihm unterstellte Verwaltung besaß. Doch selbst in der heutigen Zeit verfügen die Finanzministerien von Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen beim Entwurf des Parlamentshaushaltes (Einzelplan 01) über eine verfassungsrechtliche Zuständigkeit. Und trotz des Budgetrechts des Parlaments hat sich die Funktionsaufteilung dieses Rechts im historischen Prozess bewährt: „Das Budgetrecht ist folglich weder das ‚Königsrecht‘ des Parlaments noch ein bloßes ‚Exekutivbudget‘, sondern ist im Sinne von ‚checks and balances‘ zwischen Regierung und Parlament aufgeteilt.“⁸⁷ Doch selbst diese Ambivalenz im Budgetrecht ändert nichts an der parlamentarischen Souveränität gegenüber den Parlamentsverwaltungen.

Die Anzahl der Länder änderte sich im weiteren zeitlichen Verlauf auf nunmehr sechzehn. Die Autonomie der neu eingerichteten Landtage gegenüber ihren Verwaltungen blieb aber unverändert: Dies galt sowohl für Baden-Württemberg, das 1952 aus Württemberg-Baden, Württemberg-Hohenzollern und Baden entstand, als auch für das 1957 politisch wieder eingegliederte Saarland. Und es traf ebenfalls auf die Landtage der sechs neuen Bundesländer nach der deutschen Wiedervereinigung ab 1990 zu, die vom Personal der Landtagsverwaltungen der alten Bundesländer beim Aufbau unterstützt wurden.

5. *Parlamente und ihre Verwaltungen: unabhängig von der Exekutive*

„Die gegenwärtigen Strukturen und Arbeitsweisen der heutigen Parlamentsverwaltungen in Bund und Ländern sind keine verwaltungswissenschaftliche Selbstverständlichkeit, sondern ein Produkt der Parlamentsentwicklungs- und Parlamentsreformpraxis.“⁸⁸ Diese Entwicklungen waren in Deutschland eng mit dem Wandel von einer monarchistischen zu einer demokratischen Herrschaftsform verbunden, der auch die Herausbildung von Parlamentsverwaltungen über rudimentäre Anfänge hinaus beeinflusste. Deren ausschließlich legislative Führung war ein frühes Ziel des deutschen Parlamentarismus, das heute durch einen von der Exekutive unbeeinflussten innerparlamentarischen Dienstbetrieb zwischen den Parlamenten und ihren Verwaltungen gekennzeichnet ist.⁸⁹

86 Vgl. ebenda, S. 494 – 505.

87 Alfred Katz, Bundesstaatliche Finanzbeziehungen und Haushaltspolitik der Länder, in: *Herbert Schneider / Hans-Georg Wehling* (Hrsg.), Landespolitik in Deutschland, Wiesbaden 2006, S. 50 – 86, S. 66. Vgl. BVerfGE 45, S. 1, S. 31 f. und jeweilige Landeshaushaltsordnung.

88 *Christian von Boetticher*, Parlamentsverwaltung und parlamentarische Kontrolle, Bonn 2002, S. 35; vgl. dazu auch *Peter Schindler*, a.a.O. (Fn. 45), S. 830.

89 Zur detaillierteren Analyse der heutigen Verhältnisse zwischen Parlamenten und Parlamentsverwaltungen sowie der Stellung, Organisation und den Funktionen der Parlamentsverwaltungen siehe *Hans Herz*, Die Verwaltung der Parlamente. Stellung, Organisation und Funktionen der Landtagsverwaltungen und ihr Verhältnis zu den Landtagen, in: ZParl, 39. Jg. (2008), H. 3, S. 528 – 546.