

Die Organisation politischer Willensbildung: Parlamente

Mehrdad Payandeh, Hamburg

I. Einleitung: Blinde Flecken in der Dogmatik des Parlamentsrechts

1. *Parlamentarische Willensbildung vollzieht sich im parteienstaatlich geprägten parlamentarischen Regierungssystem entlang politischer Linien und ist geprägt durch die Einteilung der Abgeordneten in Fraktionen und ihre Zuordnung zur Regierungsmehrheit oder Opposition. In der Konzeption der Parlamentsrechtsdogmatik findet diese Parlamentswirklichkeit allerdings kaum Ausdruck.*

II. Bestandsaufnahme: Parlamentsorganisation vom Abgeordneten her gedacht

2. *Das Grundgesetz adressiert Fragen der parlamentarischen Binnenorganisation nur in rudimentärer Weise, sodass der dogmatischen Konzeptbildung im Parlamentsrecht eine besondere Bedeutung zukommt. Die derzeitige Dogmatik des Parlamentsrechts wird dabei im Wesentlichen ausgehend von den Statusrechten der Abgeordneten nach Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG entwickelt.*

3. *Der statusrechtliche Ansatz zum Parlamentsrecht führt zu dem, dass parlamentsinterne Befugnisse unmittelbar den Abgeordneten als individuelle Rechtspositionen zugeordnet werden. In der Folge stellen parlamentarische Regelungen zur Ausgestaltung der Binnenorganisation regelmäßig rechtfertigungsbedürftige Eingriffe in die Rechtsstellung der Abgeordneten dar. Zum anderen werden weitere parlamentarische Organisationsprinzipien wie insbesondere der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit parlamentarischer Untergliederungen aus dem Statusrecht begründet. Andere potentielle Organisationsprinzipien wie das Mehrheitsprinzip, die Parlamentsautonomie oder Oppositionsrechte werden demgegenüber vernachlässigt.*

III. Weichenstellung: Parlamentsrecht zwischen Abgeordnetenstatus, politischen Gruppierungen und dem Dualismus von Regierungsmehrheit und Opposition

4. *Die Entwicklung des Parlamentsrechts aus Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG heraus ist weder durch den Text der Norm noch durch das Grundgesetz im Übrigen vorgezeichnet. Der statusrechtliche Ansatz führt vielmehr zu Diskrepanzen zwischen der dogmatischen Grundkonzeption und der näheren Ausgestaltung durch Parlamentsrecht und Parlamentspraxis. Er*

verleitet damit zu *Parlamentskritik* auf der Grundlage idealisierender Vorstellungen vom Parlament und den Abgeordneten.

5. Das Repräsentationsprinzip bildet keine Grundlage für die statusrechtliche Konzeption des Parlamentsrechts. Die einzelnen Abgeordneten können die Repräsentationsfunktion nicht erfüllen, da sie nur in ihrer Gesamtheit das Volk repräsentieren (Gesamtrepräsentation). Als Gesamtheit bedürfen sie aber der Organisation, um ihre Repräsentationsfunktion erfüllen zu können, zu deren Ausgestaltung der Abgeordnetenstatus unmittelbar keine Aussage trifft.

6. Der Grundsatz der Gleichheit der Abgeordneten besagt, dass die Abgeordneten die gleichen Mitwirkungsbefugnisse haben, verhält sich aber nicht zum Inhalt dieser Befugnisse und schließt eine Mediatisierung durch die Fraktionen nicht aus. Soweit der Grundsatz die proportionale Berücksichtigung der Fraktionen in der parlamentarischen Binnenorganisation begründen soll, erfolgt eine Anknüpfung an die Kräfteverhältnisse der politischen Zusammenschlüsse, denen die Abgeordneten angehören, die sich mit der formalen Gleichheit der Abgeordneten nicht begründen lässt.

7. Das Erfordernis demokratischer Legitimation von Herrschaftsgewalt und ihrer institutionell-organisatorischen Ausgestaltung als Kerngehalt von Repräsentation rückt die politischen Gruppierungen und insbesondere die Fraktionen in das Zentrum der Parlamentsorganisation: Aufgrund der Prägekraft der Verhältniswahl und der Rolle der Parteien im Wahlverfahren erstreckt sich die Legitimations- und Autorisierungsfunktion des Wahlakts auf die Parteien und wirkt über die Fraktionen im Parlament fort. Als Entscheidung nicht nur für Personen, sondern auch für eine politische Partei zielt die Wahl darauf ab, dass parteipolitisch definierte Positionen und politische Richtungen in parlamentarischen Prozessen zum Ausdruck gelangen. Aufgrund der Notwendigkeit arbeitsteiliger parlamentarischer Tätigkeit ermöglichen die Fraktionen zudem, dass sich die legitimierende Wirkung des Wahlakts auf die gesamte parlamentarische Tätigkeit erstreckt.

8. Die Fraktionen ermöglichen eine responsive Rückkopplung der parlamentarischen Tätigkeit an das Volk, machen Willensbildungsprozesse nachvollziehbar, eröffnen Einflussmöglichkeiten und erleichtern die Ausrichtung künftiger Wahlentscheidungen an der Performance der aktuellen Repräsentanten.

9. Der Dualismus von Regierungsmehrheit und parlamentarischer Opposition rückt die Ermöglichung von Mehrheitsentscheidungen als grundlegende demokratische Funktion in das Zentrum des Parlamentsrechts. Er schärft den Blick für das im parlamentarischen Regierungssystem angelegte differenzierte Funktions- und Rollenverständnis von Abgeordneten und Fraktionen zwischen Regierung und Opposition. Und er lässt die Bedeutung der Opposition für die Wahrnehmung parlamentarischer Funktionen wie auch für die Legitimation des parlamentarischen Systems der Mehrheitsherrschaft insgesamt in den Vordergrund treten.

IV. Neuausrichtung: Parlamentsrecht zwischen Organisationsprinzipien und dem institutionellen Rechtsstatus der Abgeordneten

10. Auf der Grundlage des Demokratieprinzips, der Anerkennung der Parteienstaatlichkeit und der konkreten grundgesetzlichen Ausgestaltung des parlamentarischen Regierungssystems lässt sich ein erstes verfassungsrechtliches Organisationsprinzip aufstellen, demzufolge binnenparlamentarische Organisations- und Verteilungsfragen an den im Parlament vertretenen politischen Strömungen ausgerichtet werden können. Die Mediatisierung der Abgeordneten durch die Fraktionen stellt daher keine rechtfertigungsbedürftige Einschränkung der Abgeordnetenrechte dar, sondern einen verfassungsrechtlich zulässigen Modus der Organisation parlamentarischer Willensbildung.

11. Im Rahmen der Ausgestaltung der Parlamentsorganisation ist danach grundsätzlich die Mitwirkung aller Fraktionen im Rahmen aller parlamentarischer Untergliederungen und Verteilungsentscheidungen zu verwirklichen.

12. Eine proportionale Berücksichtigung aller Fraktionen im Rahmen parlamentarischer Untergliederungen, wie sie Geschäftsordnung und Parlamentspraxis in weitem Umfang zugrunde liegt, ist verfassungsrechtlich zwingend, soweit diese Untergliederungen verbindliche Entscheidungen anstelle des Plenums treffen können. Dass die Entscheidungen des Parlaments durch die Ausschüsse „tendenziell vorbestimmt“ werden, rechtfertigt demgegenüber kein allgemeines Spiegelbildlichkeitserfordernis, da die eigentlichen Sachentscheidungen im Parlament regelmäßig nicht in den Ausschüssen getroffen werden, sondern im Willensbildungsprozess innerhalb und zwischen den Fraktionen.

13. Der parlamentsinterne Dualismus von Regierungsmehrheit und Opposition bildet das zweite verfassungsrechtliche Organisationsprinzip. Danach kann das Mehrheitsprinzip bei der Zusammensetzung parlamentarischer Untergliederungen zugrunde gelegt werden, organisationsrechtliche Regelungen können sich am Dualismus von Regierungsmehrheit und Opposition orientieren, und Regelungen zugunsten von Minderheiten und Oppositionsfraktionen sind grundsätzlich verfassungsrechtlich zulässig und unter Umständen auch geboten.

14. Eine Rekonstruktion des Rechtsstatus der Abgeordneten muss berücksichtigen, dass dieser Status nicht in der Würde, Freiheit und Gleichheit der Person wurzelt, sondern den Abgeordneten als Inhabern eines staatlichen Amtes zukommt. Die Mitwirkungsbefugnisse der Abgeordneten bestehen innerhalb des institutionellen Zusammenhangs des Parlaments und sind strukturell auf Verteilung und Ausgleich angelegt. Sie sind zudem auf die Verwirklichung im Rahmen der Zugehörigkeit der Abgeordneten zu einer politischen Strömung, im Regelfall einer Fraktion, ausgerichtet.

15. Die Freiheit der Abgeordneten bezieht sich auf die inhaltliche Ausübung des Mandats und erstreckt sich darauf, überhaupt an der parlamentarischen Arbeit, den Sitzungen und Abstimmungen teilnehmen zu können. Sie trifft aber keine Aussage über konkrete parlamentarische Beteiligungsrechte und stellt die Mediatisierung der Abgeordneten nicht in Frage. Sie begründet das Anwesenheitsrecht und das Stimmrecht, aber keine Zuweisung der Mitwirkungsbefugnisse unmittelbar an die Abgeordneten.

16. Antrags- und Initiativrechte sind daher nicht unmittelbar den einzelnen Abgeordneten zugewiesen, sondern können als Fraktionsrechte ausgestaltet oder an Quoren gekoppelt werden.

17. Das Rederecht ist nicht unmittelbar dem individuellen Abgeordneten zugeordnet. Das Parlament kann über den Modus der Verteilung der Redezeit entscheiden und muss dabei dem Fraktionenproporz sowie dem Dualismus von Regierung und Opposition Rechnung tragen. Von der Fraktionslinie abweichende und fraktionslose Abgeordnete haben keinen individuellen Redeanspruch. Ihnen kann aber unter dem Gesichtspunkt effektiver Opposition das Wort erteilt werden, um Positionen Gehör zu verschaffen, die ansonsten keinen Raum in der Plenardebatte haben.

18. Es besteht kein originäres Recht der Abgeordneten auf Mitwirkung in einem Ausschuss. Die Benennungs- und Rückrufbefugnis kommt allein den Fraktionen zu.

19. Für die Mitwirkung der Abgeordneten an den Aufgaben des Parlaments spielen die Fraktionen und insbesondere Fraktionsversammlungen sowie Arbeitskreise und Arbeitsgruppen eine entscheidende Rolle. Damit gewinnt das Rechtsverhältnis zwischen Abgeordneten und Fraktionen an Bedeutung, ebenso wie demokratische Prinzipien der Binnenorganisation der Fraktionen und die innerfraktionellen Gestaltungsmöglichkeiten der Abgeordneten.

20. Die Ausgestaltung der Binnenorganisation obliegt dem Parlament im Rahmen seiner Parlamentsautonomie. Das Parlamentsverfassungsrecht zeigt äußere Grenzen auf, überlässt im Übrigen aber die organisatorische Ausgestaltung dem demokratischen Prozess und der politischen Kultur.

V. Schluss: Parlamentsrecht zwischen Wirklichkeit, Normativität und Anpassungsfähigkeit

21. Die Dogmatik des Parlamentsrechts muss der Wirklichkeit des Parlamentarismus ebenso Rechnung tragen wie verfassungsrechtlichen Vorgaben und den organisatorischen Bedingungen parlamentarischer Repräsentation und demokratischer Legitimation. Sie muss sich zudem als offen gegenüber gesellschaftlichen und politischen Veränderungen erweisen.