

EDITORIAL

PARLAMENTSVERWALTUNGSRECHT – IM AUGES DES ORKANS

1. Die Beiträge des Schwerpunkthefts beschäftigen sich mit ausgewählten Fragen des Parlamentsverwaltungsrechts. Sie sind durch die Ausgangsüberlegung verbunden, dass die Ordnung des Parlamentarismus nicht allein dem Bereich des „reinen“ Verfassungsrechts zugehört oder gar schlicht politischen Maßgaben folgen darf. Ganz im Gegenteil kann man davon ausgehen, dass der Beitrag des Verwaltungsrechts geradezu notwendig ist, damit die Demokratie nicht im plumpen Modus des „Mehrheit ist Mehrheit“ versinkt. Das gilt jedenfalls für die deutschen Verhältnisse, weil unser Verfassungsleben nicht auf inhärente Mäßigung gebaut ist, die sich über lange Zeiträume entwickeln konnte. Vielmehr greifen wir auf ältere rechtsstaatliche Verteilungsregeln zurück, die das Grundgesetz schon vorgefunden hat. Das Parlamentsverwaltungsrecht ist sozusagen *die von der Verfassung vorausgesetzte „kleine Schwester des Grundgesetzes“*.

Darin liegt zugegebenermaßen ein gewisses strukturelles Minus gegenüber den sympathischen Theorien demokratischer Aushandlung zwischen Freien und Gleichen. Doch vergrößert der Bestand eines Parlamentsverwaltungsrechts vielleicht doch zugleich auch die Chance, dass sich ein Mindestmaß an Grundregeln in der gegenwärtigen Krisensituation erhalten lässt, in der die bisherigen Standards einer ungeschriebenen und dennoch festliegenden Verfassungskultur in den großen alten Demokratien der westlichen Welt in den Staub getreten werden. Wenn es so sein sollte, wäre das kein geringer Beitrag, um eben diese Verfassungsordnungen zu retten, deren innere Zermürbung mit einem neuen Ansturm menschenfeindlicher Regime einhergeht.

2. Das Verwaltungsrecht trägt seine eigenen Ansätze von Rationalität – etwa die Suche nach Routinen und die intradisziplinäre Rückversicherung – in den Bereich des Parlaments: So sichern gesetzliche Regeln (samt ihrer rechtsdogmatisch aufgebauten Anwendung) ein gewisses Maß an rechtlicher Gleichheit schon für die Bewerber um politische Mandate. Das ist, angefangen beim Parteien- und Wahlrecht, keineswegs eine Selbstverständlichkeit; vielmehr besteht eine solide Erfahrung, dass einmal bestehende Macht mit möglichst vielen Mitteln verteidigt wird. Das Bundesverfassungsgericht reagiert deshalb ganz zurecht in kaum einem Bereich so sensibel auf Ungleichheit, die hier eben kaum etwas anderes sein kann als Vorteilsnahme. Die Vorgaben des Verfassungsrechts sollten dann aber im Modell wie in der Praxis nicht in einer unendlichen Kaskade von Gerichtsurteilen immer wieder neu appliziert werden müssen. Vielmehr braucht es verallgemeinerte Regeln, die auf allen Ebenen des Staates in einer Vielzahl von Anwendungsfällen selbständig berücksich-

tigt und angewendet werden. In einem etablierten Verfassungsstaat ist idealerweise nur der Zweifelsfall und nur der Missbrauch Gegenstand erneuter gerichtlicher Überprüfungen. Damit das aber funktioniert, braucht es vor allem auch Institutionen, die das Recht durchsetzen, auch gegen das politisch Wünschbare des Tages. *Pia Lange* geht in ihrem Eröffnungsbeitrag „Die Wahlprüfung als Aufgabe der Parlamentsverwaltung – Funktionsadäquanz als Maßgabe von institutionellen Reformüberlegungen“ der Frage nach, ob (und warum und wie weit) die Eigenprüfung von Wahlergebnissen durch Parlamente geboten ist oder jedenfalls vernünftig erscheint. Die damit angesprochene Zweistufigkeit des Wahlprüfungsverfahrens (deren zweite Stufe ggfs. die Überprüfung durch Gerichte bildet) hat ihre historische Begründung in dem Eigenrecht des Parlaments gegenüber der Gerichtsbarkeit – konstitutionalistisch: im mühsam erkämpften Vorrang der Gesellschaft vor dem Staat. Man kann anhand der Darstellung *Langes* nun zunächst einmal zur Kenntnis nehmen, dass diese Frage in Bund und Ländern durchaus unterschiedlich entschieden wird. *Lange* arbeitet dann vor allem heraus, dass die vorgeschaltete parlamentarische Prüfung ihren Sinn gerade im verwaltungsrechtlichen Modus einer quasi behördlichen Vorgehensweise hat – wenn denn die Parlamentsverwaltung entsprechend arbeiten kann.

Dass in der Folge erfolgreicher Wahlanfechtungen auch die eigentliche Organisation einer Wahl ein äußerst komplexer, störanfälliger Vorgang ist, der erhebliche Kraftanstrengungen verlangt, legt *Stephan Bröchler* in seinem Beitrag „Die Reform der Wahlorganisation Berlins: Ein Zwischenbericht“ dar – eine verwaltungswissenschaftliche Analyse des Landeswahlleiters sozusagen aus dem Maschinenraum einer Behörde, die mit der Organisation von Wahlen erst die Voraussetzungen legitimer Staatsverwaltung schafft. Sowohl die vielfältigen Vorgaben eines ausdifferenzierten Rechtsregimes wie die Trägheit bestehender Verwaltungsapparate sind zu bewältigen, wenn Vorgänge wie die Skandal-Wahl „Berlin 2021“ sich nicht wiederholen sollen. Und das ist eben staatspolitisch keine Komfortfrage: Wenn die tatsächliche „allgemeine, freie und gleiche“ Wahl nicht möglich ist, ist die Republik buchstäblich am Ende – sie delegitimiert sich von innen und muss sich über Zynismus und Abwendung der Bürgerschaft nicht wundern. Umso wichtiger, dass durch *Bröchler* gezeigt werden kann, dass es sich nicht um naturhafte Schicksalsvorgänge des Verfalls handelt, nicht einmal in Berlin, sondern Lernerfolge möglich sind.

Auch nach dem Wahlgang setzt sich im weiteren parlamentarischen „Alltag des Verfassungsstaats“ fort, dass es ohne spezifisches Verwaltungsrecht nicht geht: Sowohl die Zuteilung von Ressourcen wie auch der Gang der politischen Geschäfte muss in einer Weise organisiert sein, die nicht jeden Vorgang politisiert und in eine Bilanz von Gewinn und Verlust einträgt. Vom Geschäftsordnungsrecht bis zu neuerdings aufgewerteten prozeduralen Pflichten des Gesetzgebers in Sachen Verfahren und Begründung lassen sich vermehrt verwaltungsrechtliche Grundmuster erkennen. Darin liegt auch ein Problem: Denn selbstverständlich wäre es ganz falsch, über den Umweg des Parlamentsverwaltungsrechts zu einer weiteren Juridifizierung politischer Prozesse beitragen zu wollen. Verwaltungsrecht ist in besondere Weise pfadgebun-

den – und daher müssen auch die Grenzen der verwaltungsrechtlich inspirierten Formierung des Parlamentsrechts beachtet werden. Am schlechtesten wäre ein Zustand, der Politik als bloße Verwaltungsentscheidungen maskiert, und gleichzeitig an anderer Stelle schlichte Verwaltungsentscheidungen politisch überfrachtet. *Gabriele Britz* untersucht die neu etablierten „Sachaufklärungspflichten im Gesetzgebungsverfahren“ in diesem Spannungsfeld ausgehend von der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Sie bleibt gegenüber einer eigenständigen Pflicht zur Aufklärung und Darlegung der tragenden Sachgrundlage im Gesetzgebungsverfahren skeptisch. So wird auch der Eigensinn der verwaltungsrechtlichen Arbeitsweise unterscheidbar gehalten – wenn auch die wechselseitigen Einwirkungen mindestens mittelbar gut erkennbar sind.

Für den deutschen Bundesstaat ist auch beim Thema Parlamentsverwaltungsrecht stets darauf zu achten, welche Spielräume den Ländern im Mehrebenensystem verbleiben. Die Unitarisierung des öffentlichen Lebens durch die (Bundes-) Grundrechte, die von der raumgreifenden Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ausgeht, kann hier jedenfalls nicht als Grundmuster unterstellt werden – Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG geht vielmehr von der zulässigen Verschiedenheit in den autonomen Verfassungsräumen der Länder aus, die durch die bundesrechtlichen Homogenitätsvorgaben eben nicht primär strukturiert, sondern erst sekundär begrenzt werden. Allgemeine verwaltungsrechtliche Muster, die sich letztlich bundeseinheitlich im Dialog von Praxis, Judikatur und Wissenschaft ergeben, können insoweit als Beitrag zur wechselseitigen Standardsicherung, aber auch als Einengung legitimer Verschiedenheit wirken. *Katharina Reiling* fragt vor diesem Hintergrund abschließend nach der Bedeutung „Verwaltungsrechtlicher Figuren im Parlamentsrecht?“. Sie nimmt dafür die Handhabung von Ordnungsmaßnahmen durch die Sitzungsleitung im Parlament und deren Beurteilung durch die Verfassungsgerichte auf Landesebene als Ausgangspunkt, die in den rauerer Tonlagen der letzten Jahre vermehrt an Bedeutung gewonnen haben. Auch hier stellt sich die Frage, ob und wie weit die Übernahme verwaltungsrechtlicher Handlungsmuster zielführend ist, um die Rechte der Abgeordneten ebenso wie die Funktionsfähigkeit der Parlamente zu sichern – wobei die Kontroll Ebene der EMRK zur Vorsicht rät, allzu kontingent mit deutschen Vorannahmen zu operieren. *Reiling* sieht den zutreffenden Ansatzpunkt in einer Entfaltung wechselseitiger Intraorganentreue, die dann durchaus mit besser differenzierten Übernahmen aus dem Verwaltungsrecht arbeiten könnte.

3. Alle Beiträge des Schwerpunkthefts sind in ihrer Analyse einer Grundeinsicht des modernen Verwaltungsrechts im Verfassungsstaat verpflichtet: Die Setzung und Anwendung des Parlamentsverwaltungsrechts muss sich bewusst Rechenschaft ablegen über die Handlungsanteile, die seinen Akteuren zukommen. Es ist eben nicht egal, wie der Gesetzgeber die Regeln macht (in eigener Sache!), in welchen institutionellen Aufstellungen das Parlamentsrecht dann gegenüber den mächtigen und den weniger politischen Akteuren angewendet wird (wie unabhängig also entsprechende Verwaltungsstellen rechtlich und tatsächlich sind), und in welchem Umfang dann schließlich Ge-

richte entsprechende Entscheidungen kontrollieren können, ohne in den politischen Gestaltungsbereich einzugreifen, der nicht Sache der Judikative ist.

Den Ausgangspunkt der hier vorgelegten Analysen bilden die besonderen Reallagen, die unsere Gegenwart in neuer Dringlichkeit bestimmen. Auch und gerade in den Parlamenten – in ihrer Zusammensetzung, ihren Arbeitsweisen, ihrem Mindestmaß an kollegialer Verbundenheit – müssen wir uns zunehmend Fragen stellen, die für viele von uns als erledigt und überwunden galten: Der vernunftgeleitete, problemlösungsorientierte, den Menschenrechten und dem Gemeinwohl verpflichtete Diskurs ist nicht mehr der unangefochtene Goldstandard der politischen Auseinandersetzung. Er wird von innen und von außen angegriffen, in großer Schärfe und Entschiedenheit, vor unser aller Augen. Wie robust darf der freiheitliche Verfassungsstaat auftreten, wenn er sich gegen seine Feinde wehrt – und ab wann verrät er sich damit selbst? Im Parlamentsverwaltungsrecht, an der Schnittstelle von Politik und Recht, stellt sich diese Gretchenfrage in besonderer Schärfe und Klarheit. Bestätigen dürfte sich jedenfalls, dass das wechselseitige Lernen von Verfassungsrecht und Verwaltungsrecht ein sinnvoller, ja unverzichtbarer Modus bleibt, um politische Gestaltung als rechtlich gebundene Ausübung legitimer Macht zu organisieren.

Hinnerk Wißmann