

Lücke, Felix (2024). *Nicht kodifizierte Regeln im Deutschen Bundestag. Eine empirische und rechtssystematische Studie über das informale Parlament*. Duncker & Humblot 2024 (Beiträge zum Parlamentsrecht, Band 87), 563 Seiten. ISBN 978-3-428-19101-7 (Print). ISBN 978-3-428-59101-5 (E-Book)

Göttrik Wewer

Abstract: Parliaments cannot function solely based on their legal regulations. Informal rules are also necessary for situations that are not meant to be formally regulated, allowing for a degree of flexibility within parliamentary organization and operations. Felix Lücke thoroughly examines this other side of the coin and provides a systematic legal classification of it. Certain “practices” that are generally perceived as fair can foster trust among representatives and factions, as well as between the majority and minority. If parliamentary customs are rigorously rejected by parties that have recently entered the parliament, it not only jeopardizes the working atmosphere but also the overall functionality of the parliament.

Die Soziologie lehrt uns, dass es in allen Organisationen und Institutionen neben den formalen Regeln, an die sich alle halten sollen, immer auch informale Spielregeln gibt, ohne die der Betrieb nicht funktionieren würde. Dass es immer zwei Seiten der Medaille gibt, eine offizielle und eine inoffizielle, gilt für Vereine und für Verbände, für Unternehmen und für Behörden, für Parlamente und für Regierungen, für Gerichte und für Universitäten. Nichts unterstreicht die Bedeutung dieser anderen Seite mehr als die Drohung, demnächst „Dienst nach Vorschrift“ machen zu wollen. Wenn jemand im Kabinett auf die strikte Einhaltung der Geschäftsordnung pocht, dann will dieser Minister ein Vorhaben verzögern, das ihm politisch missfällt, was er aber letztlich nicht verhindern kann.

In seiner juristischen Dissertation, die in Hannover von Hermann Butzer (und Veith Mehde) betreut worden ist, arbeitet Felix Lücke die Bedeutung nicht-kodifizierter Regeln am Beispiel des Deutschen Bundestages heraus, mit gelegentlichen Seitenblicken auf Großbritannien, Frankreich und andere Länder, auf die Reichstage des Kaiserreichs und der Weimarer Republik und auf die Parlamente der Länder. Die aktuelle Relevanz seiner Arbeit ergibt sich daraus, dass (nicht nur) in unseren Parlamenten inzwischen (wieder) Parteien sitzen, die sich nicht an parlamentarische Gepflogenheiten halten wollen.

Abgesehen von der Einführung (S. 23–32) und den Schlussfolgerungen und der Schlussbetrachtung (S. 485–502), zur der auch eine knappe Präsentation der wesentlichen Ergebnisse der Arbeit in Thesenform gehört (S. 496–502), besteht das Werk aus zwei großen Kapiteln, die jeweils in sich stark untergliedert sind: Im 2. Kapitel „Empirische Bestandsaufnahme und Phänomenologie nicht kodifizierter Regeln im Deutschen Bundestag“ (S. 33–288) beschreibt Lücke die wichtigsten dieser Spielregeln und das Ausmaß dieses Phänomens, wobei er unter Nutzung von Kategorien, die Helmuth Schulze-Fielitz entwickelt hat, zwischen Protokollregeln, Organisationsregeln, Verfahrensregeln und Ordnungsregeln unterscheidet, die der Arbeit im Plenum dienen, sowie zwischen Ausschussregeln, Proporzregeln, Koope-

rationsregeln und Inkompatibilitätsregeln. Das Kapitel mündet in eine Phänomenologie nicht kodifizierter Parlamentsregeln, die einen zweckmäßigen Arbeitsprozess ermöglichen sollen, auf einem „Geben und Nehmen“ zwischen Mehrheit und Minderheit, Koalition und Opposition beruhen und dadurch Vertrauen schaffen können, wenn alle sich daran halten.

Im 3. Kapitel legt Lücke eine aus seinem Beispiel abgeleitete Typologie nicht kodifizierter Parlamentsregeln vor (S. 289–484), die den Dualismus aus kodifizierten Rechtsquellen und nicht kodifizierten Regeln betont und bei diesen zwischen mitgesetztem ungeschriebenen Verfassungsrecht, parlamentarischem Verfassungsgewohnheitsrecht, parlamentarischem Gewohnheitsrecht im Range der Geschäftsordnung, parlamentarischen Konventionalregeln, Parlamentsbräuchen und Courtoisie unterscheidet. Da Parlamente ein hohes Maß an Autonomie hinsichtlich ihrer inneren Organisation genießen, können ihre geschriebenen wie ungeschriebenen Regeln im Grunde nur erfolgreich beklagt werden, wenn diese gegen höher-rangige Rechtsnormen verstoßen. Man kann darüber streiten, ob die Geschäftsordnung dem Diskontinuitätsprinzip unterliegt oder nicht (S. 329 ff.), faktisch aber übernimmt der neugewählte Bundestag formal die alte Geschäftsordnung, was auch Gelegenheit bietet, bestimmte Regelungen zu verändern.

Mit 563 Druckseiten, einschließlich des Literatur- und eines Stichwortverzeichnisses, knapp 3.000 Fußnoten und nicht weniger als 819 Titeln im Literaturverzeichnis, wenn ich richtig gezählt habe, hat der Autor schon quantitativ ein gewichtiges Werk vorgelegt, das weit über die üblichen Anforderungen an eine Doktorarbeit hinausgeht. Eine Straffung des Textes wäre ohne inhaltliche Verluste allerdings möglich gewesen.

Lücke beschreibt zahlreiche Fälle, in denen informale Spielregeln im Bundestag eine Rolle gespielt haben, aber eine empirische Studie im eigentlichen Sinne, in der soziales und politisches Verhalten und dessen Wirkungen systematisch erhoben und erklärt werden, ist seine Arbeit nicht. Es handelt sich nicht um eine sozialwissenschaftliche, sondern um eine juristische Dissertation, die entsprechend in rechtssystematische Folgerungen aus dem beschriebenen Phänomen mündet. Wo er Politologen zitiert, handelt es sich meist um Lehrbücher oder Handbücher zum Parlamentarismus, aber nicht um tatsächlich empirische Studien zum informalen staatlichen Handeln oder um einschlägige soziologische Untersuchungen, die kategorial durchaus hilfreich hätten sein können und zugleich eine Antwort auf die Frage ermöglicht hätten, inwieweit sich die informellen Spielregeln im Parlament von denen in anderen Institutionen und Organisationen unterscheiden. In den Landtagen gelten zwar ähnliche Spielregeln wie im Bundestag, aber schon in den deutschen Ländern gibt es – aus verschiedenen Gründen – unterschiedliche politische Kulturen, die zu abweichenden Anwendungen im Parlamentsalltag führen.

Manchmal scheint es so, als glaube Lücke, solche nicht rechtlich geregelten „Übungen“, die er grundsätzlich positiv bewertet, weil sie die Lücken füllen, die Verfassungen, Gesetze und Geschäftsordnungen lassen, und eine gewisse Flexibilität in bestimmten Situationen erlauben, die neu sind, gäbe es nur in Parlamenten, nicht aber auch in den anderen Staatsorganen und für deren Zusammenspiel. Durch die strikte Konzentration auf das Parlament bzw. den Bundestag entgeht ihm, trotz des enormen Umfangs seiner Arbeit, einschlägige Literatur – etwa zum informalen Regieren –, die für die Systematisierung und Typologisierung des Phänomens hätten genutzt werden können. Der Autor stützt sich zudem ausschließlich auf deutschsprachige Literatur, was bei einer juristischen Analyse von Spielregeln im Bundestag nahe liegen mag, die internationale Forschung zum Phänomen Informalität aber praktisch komplett ignoriert.

Das deutet auf Grenzen der Erkenntnis hin, die man aus dieser Arbeit ziehen kann, schmälert aber die Leistung nicht, die der Autor erbracht hat. In dieser ausführlichen Form sind die nicht kodifizierten Regeln im Deutschen Bundestag bisher noch nicht aufgearbeitet worden. Die rechtliche Sortierung der ungeschriebenen Parlamentsregeln, die bis hin zu überkommenen Konventionen und Akten der Courtoisie reichen, die nicht eingeklagt werden können, aber sozial erwartet werden und den politischen Umgangsstil zwischen Abgeordneten und Fraktionen prägen, ist, von eigener Meinung im Detail abgesehen, nicht wirklich neu. Da Lücke das „Mischsystem“ aus kodifizierten und ungeschriebenen, aus rechtlichen und sonstigen Parlamentsnormen für prinzipiell sinnvoll erachtet, legt er auch keine Liste mit Reformvorschlägen vor. Wie sich die formalen Regeln und informellen Spielregeln entwickeln, dürfte ohnehin eher von den politischen Konstellationen im Bundestag und in den Landtagen abhängen als von einer noch so überzeugenden Rechtssystematik.

Anschrift des Autors:

Dr. Göttrik Wewer, c/o Lorenz-von-Stein-Institut, Leibnizstraße 2 (Juridicum), 24118 Kiel
E-Mail: goettrik-wewer@t-online.de