

## Parlamentarismus im politischen System der Bundesrepublik Deutschland. Rückblick und Ausblick nach 40 Jahren. Ein Workshop mit *Gerhard Loewenberg*

1967 erschien mit „Parliament in the German political system“ von *Gerhard Loewenberg* die erste umfassende Monographie zum Bundestag, die für die deutsche Parlamentsforschung wegweisend wurde und als Meilenstein gelten kann.<sup>1</sup> Das 40-jährige Jubiläum dieser Publikation war Anlass für einen Rück- und Ausblick auf den „Parlamentarismus im politischen System der Bundesrepublik Deutschland“ in Form eines Workshops. Organisiert von *Helmar Schöne* (Pädagogische Hochschule Schwäbisch Gmünd) und *Julia von Blumenthal* (DVPW-Sektion Regierungssystem und Regieren) fand dieser mit Unterstützung der Landeszentrale für Politische Bildung Baden-Württemberg vom 1. bis 3. Juni 2007 in Bad Urach statt.

Der Workshop führte circa 30 Teilnehmer, von denen zwölf Vorträge hielten, mit *Gerhard Loewenberg*, der bei allen Programmpunkten anwesend war, zusammen. Eine intensive Gesprächsatmosphäre entstand, weil verschiedene Disziplinen (Sozialwissenschaften, insbesondere die Politikwissenschaft, sowie Rechts- und Geschichtswissenschaft) sowie Wissenschaft und Praxis (Vertreter aus der Verwaltung des Bundestages) aufeinander trafen. Drei Schwerpunkte prägten die Veranstaltung: der Vergleich zwischen den 1960er Jahren und dem jetzigen Jahrzehnt hinsichtlich des Untersuchungsobjekts Bundestag und der Interessen innerhalb der Parlamentsforschung; die Diagnose von Mängeln der jetzigen Forschung, für die unter anderem eine normative und konzeptionelle Leere sowie eine historische und vergleichende Verarmung konstatiert wurden; schließlich die Kontroverse zwischen Modelltheoretikern und „Nichtmodellianern“, die beide eher selten wie hier in einem Kreis miteinander diskutieren. Thematisch fanden sich alle Hauptkapitel aus *Loewenbergs* Arbeit aus den 1960er Jahren wieder: Parlamentarismus als Forschungsgegenstand, Tradition und Wandel, die Abgeordneten, Organisation und Arbeitsweise des Bundestages, Regierungsbildung, Gesetzgebungsprozess, Repräsentation sowie das Parlament in der deutschen Politik.

*Helmar Schöne* eröffnete das Treffen, das auch als Würdigung *Loewenbergs* und seines opus magnum gedacht war. Dass damals ein Wissenschaftler aus den USA die wegweisende Untersuchung zum deutschen Parlament schaffen konnte, hat *Schöne* zufolge drei Gründe: die lange Konsolidierung des Faches in der Bundesrepublik als normativ orientierte Demokratiewissenschaft; die damals stärker politische und weniger wissenschaftlich-analytische Auseinandersetzung mit dem Parlamentarismus in Deutschland; und das in den USA größere Reservoir an Mitteln, um Konzepte und Methoden zu entwickeln. Auch die Verdienste von *Loewenberg* als Komparatist hob *Schöne* hervor.

1 Die deutschsprachige Ausgabe erschien zwei Jahre später unter dem Titel „Parlamentarismus im politischen System der Bundesrepublik Deutschland“ in Tübingen.

## I.

Abgeordnete standen im Mittelpunkt bei *Michael Edinger* (Universität Jena), der Ergebnisse des schon seit einigen Jahren laufenden Forschungsprojektes „Delegationseliten nach dem Systemumbruch“, das auf einer umfassenden Befragung von Mitgliedern des Bundestags, der Landesparlamente und des Europäischen Parlaments fußt, vorstellte. Im Vergleich der Ergebnisse von *Loewenberg* für die Jahre 1949 bis 1965 mit denen von 1990 bis 2005 sah *Edinger* vier Veränderungen, und zwar (1) in der gestiegenen Repräsentation von Frauen, (2) in der Karriereentwicklung, die jetzt häufiger Doppelkandidaturen als Direkt- und Listenkandidat einschließt, (3) in verbesserten Arbeitsbedingungen und üppigerer Ausstattung und (4) in der Professionalisierung der Akteure. Im Selbstverständnis der Abgeordneten hat sich inzwischen das Bild von der Politik als Beruf durchgesetzt; als Vollzeitpolitiker definierten sich immerhin 60 Prozent der Befragten. Auffallend ist, dass die Abgeordneten sich primär als Vertreter des eigenen Landes, dann in absteigender Reihenfolge der Wähler, des Wahlkreises und der Partei sahen. Hier tritt eine Diskrepanz zwischen der tatsächlichen Bedeutung der Parteien für die Nominierung der Kandidaten und der Einschätzung der Gewählten zu Tage.

Die Frage von *Schöne*, ob eher Kontinuität oder Wandel bei den Abgeordneten nach vier Jahrzehnten festzustellen sei, beantwortete *Edinger* differenziert: die Rekrutierungsmuster ähneln sich über die Zeit, die Selbstwahrnehmung hat sich stärker in Richtung des Berufspolitikers entwickelt, und Parlamentsreformen im Sinne von mehr Rechten für einzelne Abgeordnete werden heute weniger gefordert als noch vor zwanzig Jahren.

Im ersten großen Themenkomplex zum „Bundestag im Wechselspiel der politischen Institutionen“ ging es um den Vermittlungsausschuss, um Koitionsausschüsse sowie den Bundespräsidenten. *Matthias Lehnert* (Universität Mannheim) untersuchte den Vermittlungsausschuss mithilfe einfacher räumlicher Modelle. Ihn interessierten die parteipolitischen Einflüsse in diesem Gremium bei zustimmungsbedürftigen Gesetzen, die unter gegensätzlichen Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat zustande kamen. Davon wurden im Untersuchungszeitraum (1949 bis 1998) 87 Prozent (363 Fälle) im Vermittlungsausschuss mit Änderungen beschlossen, 7,4 Prozent (31) wurden bestätigt und 3,8 Prozent (16) aufgehoben. *Lehnert* konzentrierte sich auf die Bestätigungen und Aufhebungen unter gegenläufigen Mehrheiten und sah die folgenden zwei Hypothesen bestätigt: Verfügt die Regierung über eine Mehrheit im Vermittlungsausschuss, werden Gesetze häufiger bestätigt; Aufhebungen werden nur vorgeschlagen, wenn die Opposition dort die Mehrheit stellt. Diese Schlüsse deutete *Lehnert* als Hinweise, dass die parteipolitischen Mehrheitsverhältnisse im Vermittlungsausschuss das Gesetzgebungsverfahren und sein Ergebnis beeinflussen.

In der Diskussion wurde vor allem die Signifikanz der Auswahlgruppe bezweifelt, da *Lehnert* nur einen Bruchteil der ihn interessierenden Fälle (gegenläufige Mehrheiten, zustimmungsbedürftige Gesetze), nämlich 13 Prozent (Bestätigungen und Ablehnungen, aber nicht die Änderungen), genauer untersucht hatte. *Roland Lhotta* (Helmut-Schmidt-Universität Hamburg) sah dem Vermittlungsausschuss zudem zu viel Rationalität zugeschrieben. Auch habe sich die Analyse nur mit den Abstimmungsergebnissen und nicht mit inhaltlichen Veränderungen befasst. Dem hielt *Lehnert* entgegen, dass sehr wohl parteipolitische Mehrheiten trotz des Vermittlungscharakters entscheidend sind; inhaltliche Veränderungen seien außerdem schwer fassbar. *Christoph Schönberger* (Universität Konstanz) fragte, ob Po-

litik überhaupt eine Rolle in diesem Ausschuss spiele, und stellte die Gegenthese auf, dass die Mehrheitsverhältnisse selten relevant seien. Dem fügte *von Blumenthal* hinzu, dass die Datenauswahl diese These nicht widerlegen kann, da ohnehin nur die parteipolitisch dominierten Fälle ausgewählt worden waren.

*Bernhard Miller* (Universität Mannheim) widmete sich Parlamentariern in Koalitionsausschüssen, die in der Forschung im Zuge von Formalisierung und Einflussverlusten für Parlamente und Kabinette diskutiert werden. Auch er nutzte eine formale Modellierung. Den Ausschuss, der Vertreter der Fraktionen, Minister und die außerparlamentarischen Parteiführungen versammelt, fasste *Miller* als Arena auf, die den Mehrheitsfraktionen die Möglichkeit bietet, die Agenda auch gegen Minister mit zu bestimmen. Als Datengrundlage dienten ihm die Tagesordnungen und Ergebnisprotokolle der Koalitionsausschusstreffen zwischen 1974 und 1982. Laut seiner Analyse werden Details von Vorhaben mit den Fraktionsexperten beraten, einzelne Punkte auf Fraktionsinitiative modifiziert, und vor der Ausarbeitung in den Ministerien wird eine gemeinsame Linie im Koalitionsausschuss gefunden, so dass sich für *Miller* die These bestätigt, dass der Ausschuss eine Agenda gegen den jeweiligen Minister setzen kann. Zudem bestimmte der Ausschuss bei wichtigen Themen, die meist möglichst früh innerhalb einer Legislaturperiode eingebracht werden, die Agenda. Die Ergebnisse belegen für *Miller*, dass der Koalitionsausschuss eine erhebliche Rolle für die Mehrheitsfraktionen spielt. Die Regierungsfraktionen sind entscheidend eingebunden; das Kabinett scheint hingegen zu ihren Gunsten geschwächt.

*Annette Knaut* (Berlin) bezweifelte, dass von der Einbindung der Fraktionsführungen im Ausschuss auf eine Parlamentsaufwertung geschlossen werden könne, und schlug vor, eine Ebene der Abgeordneten einzuführen. Diese Notwendigkeit verneinte *Miller*, da die normalen Parlamentarier sich ohnehin an die Fraktionsführungen mit spezifischen Anliegen wendeten und die Fraktionsexperten in bestimmten Fragen herangezogen würden. *Lhotta* interessierte, was aus den Ausführungen zu lernen sei, zum Beispiel hinsichtlich der Leistungsfähigkeit eines politischen Systems: Kann der Koalitionsausschuss, wenn er als Stärkung des Parlaments und der Fraktionen wirkt, als Domestizierung des so genannten prime ministerial government aufgefasst werden? Die Performanz eines Systems sei schwer operationalisierbar, so *Miller*, eine Veränderung in Abhängigkeit von der Person des Kanzlers aber feststellbar. Die interne Moderation sei entscheidend geprägt von ihm, aber trotz dieser Gestaltungsmöglichkeiten sei gegen die Fraktionen substantiell nichts machbar.

Eine nicht-parlamentarische Institution, nämlich das Amt des Bundespräsidenten, stellten *Roland Lhotta* und *Sabrina Zucca* in den Mittelpunkt, und zwar vor dem Hintergrund von Diskussionen um die Amtsführung von *Horst Köhler* und das mögliche Entstehen einer außerparlamentarischen Opposition in diesem Amt. Das präsidiale Prüfungsrecht könne als sektorale Präsidialisierung des parlamentarischen Systems aufgefasst werden. Das Staatsoberhaupt erscheine hier als nachträglicher und fallabhängiger Votenspieler und werde in dieser Position zu einer Herausforderung für Typologien und die Gewaltenteilungslehre. So gerieten typologische Bestimmungsversuche häufig kontingen, da sie von den jeweiligen Beziehungsverhältnissen abhängig blieben. Das faktische Prüfungsrecht werde allerdings erst bedeutsam, wenn es sich zum Ausfertigungsverweigerungsrecht entwickele. Derzeit ist der Bundespräsident Bestandteil der checks and balances gegenüber der parlamentarischen Mehrheit im Bundestag. Da der Verfassungsgeber das Amt nicht klarer geregelt hat, könne die Konstellation insbesondere unter einer Großen Koalition zu einem Krisenfall der parlamentarischen Demokratie werden. Dabei ist klar, dass die Präsidialisierung des Amtes und

das parlamentarische System schwer vereinbar sind. Hybride Züge des parlamentarischen Systems könnten sich entwickeln.

Eine verfassungsrechtliche Klärung der Stellung des Bundespräsidenten erfolgte bisher nicht, so *Schönberger*, weil das Amt moderat genutzt wurde. Sollte die Entwicklung zukünftig disparater werden, könnte das Gewicht des Bundespräsidenten möglicherweise wachsen und damit ein verfassungspolitisches Problem entstehen. *Wolfgang Zeh* (Direktor beim Deutschen Bundestag a.D.) beklagte, dass der Bundespräsident eine Prämie erhielte auf antiparlamentarische Bewegungen, insbesondere vermittelt durch Medien. Er zeigte sich jedoch optimistisch, dass das Bundesverfassungsgericht gegebenenfalls Grenzen ziehen würde. Allerdings würden, so *Lhotta*, die Aktivitäten des Bundespräsidenten medial und breit befürwortet. Ihm ginge es zudem nicht darum, das Vorgehen des Bundespräsidenten zu legitimieren, sondern das dahinter stehende Verfassungsdenken zu illustrieren und Inkompabilitäten mit dem parlamentarischen System aufzuzeigen. Einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts steht er skeptisch gegenüber, da dafür eine Organklage nötig sei und zweifelhaft ist, ob diese angesichts von möglichen Schäden für das Amt gewagt werden würde.

## II.

Den ersten Tagungstag beschließend sprach *Loewenberg* am Abend über Schnittpunkte und Unterschiede zwischen der Parlamentarismusforschung in Deutschland und den USA. In der legislative research in den USA dominiere eindeutig die Forschung über den Kongress, die state legislatures blieben zweitrangig, und Vergleiche würden nur selten unternommen. Die US-amerikanische Parlamentsforschung sah *Loewenberg* in einer Doppelrolle als „largest area programme“ und als „methodology“. Zwischen den Forschungen in den USA und Deutschland machte er drei Unterschiede aus: Erkenntnistheoretisch hat man sich in den USA erstens von rollenanalytischen Modellen verabschiedet und sich der spieltheoretischen Methode zugewandt. Parlamente stellen demnach kein System von Rollen mehr dar, sondern eines von Spielregeln; nicht mehr der Abgeordnete, sondern die Spielregel dient als Beobachtungseinheit. Zweitens kann man die Unterschiede nationalhistorisch begründen: In Deutschland werden vornehmlich deutsche, in den USA entsprechend amerikanische Parlamente untersucht. Das in Deutschland bestehende Interesse für die historische Entwicklung wachse auch in den USA. Drittens gibt es unterschiedliche Forschungsfragen und -felder: Während in Deutschland die Berufsstruktur, Geschäftsordnungen, Verfassungsvorschriften, das Verhältnis zum Bundesverfassungsgericht, die Kompetenzen des Bundesrates, der Bundespräsident, Regierungskonstellationen etc. untersucht werden, befasst sich die US-amerikanische Forschung vorrangig mit Ausschussentscheidungen, den Vorteilen von Amtsinhabern bei der Wiederwahl, der Wahlkampffinanzierung, den Gleichgewichtsvoraussetzungen eines Systems etc.

Als Schnittpunkte zwischen Deutschland und den USA beschrieb *Loewenberg* das Interesse für das Verhältnis des Abgeordneten zum Wähler und zum Wahlkreis, die Beziehung zwischen Exekutive und Legislative, gegenläufige Mehrheiten, Gruppenanträge im Parlament sowie die Relevanz von Vetospielern. Die wichtigsten Hindernisse, die es für Vergleiche zu überwinden gilt, sind die Asymmetrie im Wissen über die jeweils andere Wissenschaft, die ungenügende Aufmerksamkeit für Begriffe und unterschiedliche „Moden“ (hier

thick description, dort Spieltheorie). Insbesondere das zweite Hindernis qualifizierte er als relevant; es sei dringend nötig, theoretisch fundierte – gemeinsame – Begriffe für Vergleiche zu finden.

In der Diskussion wurde erstens die so wahrgenommene Ignoranz der US-amerikanischen Forschung gegenüber deutschen und europäischen Untersuchungsergebnissen beklagt: Es gebe eine „Sprachlosigkeit“ (Suzanne S. Schüttemeyer, Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg), fast schon „Geringschätzung“ (Schöne) und eine „einseitige Nichtwahrnehmung“ (Lehnert). Schüttemeyer wies allerdings darauf hin, dass es auch in umgekehrter Richtung an Engagement mangle: So werde zu wenig und immer weniger USA-Forschung in der Bundesrepublik betrieben.

Neben dieses Nicht-Gespräch zwischen den Ländern stellte Lhotta zweitens das gegenseitige Desinteresse von dichten Beschreibungen (thick descriptions) und mathematischen Methoden. Es finde keine Debatte über Meinungsdifferenzen statt, und zudem gebe es in beiden Richtungen normative wie konzeptionelle Entleerungen. Letztere resultierten aus einem verengten Fokus, der häufig zu „number crunching“ führe, statt auf abstrakter Theorie zu beruhen. Diese Diagnose wollte Schüttemeyer nur für die USA gelten lassen. Die deutsche Forschung zeige sich beispielsweise in der Repräsentationstheorie sehr wohl auch normativ. Lehnert gestand zu, dass normative Fragen heutzutage möglicherweise weniger Gewicht hätten; die Forschung werde jedoch stets von dem normativen Grundverständnis der Politik- als Demokratiewissenschaft geleitet.

### III.

Den Themenkomplex „Arbeitsteilung und Professionalisierung“ eröffnete Michael F. Feldkamp (Verwaltung des Bundestages) mit einem Blick auf die Anfänge des Bundestages, und hier insbesondere auf den SPD-Abgeordneten Karl Mommer, der als Mitglied des Ausschusses für Organisationsfragen maßgeblich an der Ausgestaltung der Bundestagsverwaltung beteiligt war. Feldkamp erinnerte an die in den 1950er Jahren noch sehr zahlreichen Ausschüsse und die Suche nach institutionellen Gestaltungsmustern – so wurden Ideen auch auf Besuchsreisen zu anderen Parlamenten gesucht und zum Beispiel aus Großbritannien das Interesse an Fragestunden mitgebracht und die Hearings aus dem US-Kongress, für die später der von Paul Löbe geprägte Begriff der öffentlichen Anhörung gefunden wurde. Mommer blieb zwar stets im Schatten von Carlo Schmid, war aber als Parlamentarischer Geschäftsführer der SPD-Fraktion und späterer Vizepräsident des Bundestages aktiv. Laut Feldkamp traten Mommer und Löbe mit besonders starkem Interesse an Entwicklungsmöglichkeiten des Parlaments in Erscheinung.

Marcus Obrecht (Universität Freiburg) stellte ein Forschungsdesign zur Untersuchung von Parlamentsausschüssen vor, mit dem er akteurs- und institutionenzentrierte Ansätze zusammenführen möchte. Ziel sei es, Effizienz von Strukturen herauszufinden. Statt „committee power“ zu untersuchen, optierte er für einen Einflussbegriff, der eine Machtdefinition nach Max Weber mit der Autorität einer diskursiven Leistung verbindet. Als unabhängige Variablen dienten ihm rechtliche Faktoren wie die Struktur des Ausschusssystems und die Besetzung, als intervenierende Variablen behavioralistische Faktoren interner (Mitgliedschaft, informelle Regeln etc.) und externer Art (Wahlkreis, Interessengruppen etc.) sowie symbolische Faktoren wie die besondere Außenwirkung (Gedenkstunden, spezifische Aus-

schüsse etc.). Eine Art Phasenmodell möchte er mit Netzwerkanalysen verbinden, so dass Ausschussfunktionen umfassend beschreibbar werden und beispielsweise der Einfluss von Ausschusssystemen auf Parlamentsfunktionen ermittelt werden kann.

*Edinger* blieb die Strukturierung unklar, vor allem hinsichtlich des Untersuchungsgegenstandes: Sind es Typologien oder Funktion oder „committee power“? Auch *Lhotta* sah eine Diskrepanz zwischen dem typologischen und dem erklärenden Anliegen. *Obrecht* betonte, dass es ihm vor allen Dingen um die diskursive Leistung von Ausschüssen gehe, und eine Kontextanalyse der Politischen Kultur unbedingt nötig sei.

*Helmar Schöne* beklagte fehlende Analysen über Aufgabe, Selbstverständnis und Einfluss von Mitarbeitern der Abgeordneten und Fraktionen. Basierend auf einer Untersuchung des Bundestages und des Sächsischen Landtags 2000/2001 beschäftigte er sich vor allem mit Arbeitskreisreferenten als einer Beschäftigtengruppe von Fraktionen. Obwohl diese über Einflussmöglichkeiten in Form von Agendasetting, Vorformulierungen und als Kontaktpersonen für Interessengruppen und die Ministerialverwaltung verfügen, dominiert im eigenen Rollenverständnis das Bild des Dienstleisters. Sie sehen sich als Service-Erbringer, die die Willensbildung gewährleisten und ihre Abgeordneten gut „dastehen lassen“. Der Einschätzung *Klaus von Beymes*, dass die Ausschussekretäre über mehr Einfluss verfügten als Fraktionsmitarbeiter, widersprach *Schöne*; vielmehr verhalte es sich umgekehrt.

*Feldkamp* verwies darauf, dass sich für Fraktionsmitarbeiter die Chance eröffne, ins Ministerium zu wechseln, wenn der Arbeitskreisvorsitzende Minister wird. *Schönberger* vermisste einen Verweis auf die Technokratisierung durch Mitarbeiterstäbe, die in ähnlicher Weise auch beim Bundesverfassungsgericht zu beobachten ist. Dies fehle noch auf der Untersuchungagenda, bestätigte *Schöne* und betonte auch die Relevanz der Frage des weiteren Verbleibs der Mitarbeiter. *Loewenberg* machte auf die unterschiedliche Entwicklung der Mitarbeiterstäbe nach 1945 in den USA und der Bundesrepublik aufmerksam. *Zeh* ergänzte, dass es die Mitarbeiter erst seit 1967 (bis auf Ausnahmen wie *Horst Ehmke*) gibt. Die Stellen wurden zur Zeit der ersten Großen Koalition geschaffen. Erst damals habe sich die Einsicht durchgesetzt, dass es ohne Mitarbeiter nicht mehr gehe.

#### IV.

Den Themenblock zum „deutschen Parlamentarismus in vergleichender Perspektive“ begann *Ulrich Sieberer* (Universität Mannheim) mit einer Untersuchung zur Wahlfunktion in den Parlamenten von 25 europäischen Ländern. Dafür konzipierte er Parlamente in einem delegationstheoretischen Rahmen als Machtverteilungsorgane. Er postulierte, dass parlamentarische Akteure aufgrund von Wahlbefugnissen Bedeutung erhalten und dass diese Befugnisse eine identifizierbare (aber wissenschaftlich vernachlässigte) Macht von Parlamenten darstellen. Vier institutionelle Faktoren sonderte er aus – erforderliche Kandidatenzahl, nominierungsberechtigte Akteure, Mehrheitserfordernis, Abstimmungsmodus – und führte diese zusammen in drei Indices von Parlamentsstärke (Index I mit den ersten beiden, Index II mit den ersten drei, Index III mit allen vier Faktoren). Als Wahlämter betrachtete er zentrale Agenten der Parlamentsmehrheit (Premierminister, Minister), Entscheider (Staatspräsident, Verfassungsrichter und Zentralbankpräsident) sowie Kontrolleure (Rechnungshofpräsident, Ombudsleute). Laut seiner Analyse korrelieren alle drei Indices sehr hoch. Gemäß Index III verfügen die Parlamente in Ungarn, Lettland und Slowenien über

starke Wahlbefugnisse, in Frankreich, Großbritannien und Luxemburg hingegen nur über schwache. Die Stärke bezüglich von Wahlbefugnissen muss dabei nicht mit generellen Einschätzungen der Stärke oder Schwäche von Parlamenten übereinstimmen; dies verdeutlicht, dass Parlamente auf unterschiedlichen Feldern sehr verschieden abschneiden können.

In der Diskussion problematisierte *Lehnert* die Unterscheidung zwischen Entscheidern und Kontrolleuren, während *Miller* nach der Einbeziehung von Abberufungsmöglichkeiten in das Untersuchungsdesign fragte. *Sieberer* hielt die angesprochene Unterscheidung für nötig und kündigte eine weitere Aufsplittung der Kategorie der Entscheider an; die Abberufbarkeit sollte seiner Ansicht nach analytisch getrennt werden von Wahlmöglichkeiten. *Schönberger* hielt es hingegen für ratsam, die Abberufbarkeit zu integrieren, da die Delegationsketten vielleicht in bestimmten Momenten nicht mehr funktionieren. Laut *Zeh* gibt es in den meisten Beispielen Delegationsverluste, solche Lücken sind oft gewollt; zudem handele es sich nicht um eine Steuerungs-, sondern um eine Rechtfertigungskette.

Nach *Schönberger* trifft die Aussage von *Wilhelm Hennis* aus den 1960er Jahren, aufgrund der deutschen Neigung zu Ideen und Idealismus werde den politischen Institutionen ein mangelndes Interesse entgegengebracht, noch heute zu. So ist ein Desinteresse an Parlamenten als Institution weit verbreitet; antiquierte Gewaltenteilungsvorstellungen würden gepflegt und zu wenig historisch und vergleichend geforscht. Der Forschungsbetrieb sei zwar spezialisiert, aber dies gehe einher mit einem erstaunlich ahistorischen Bewusstsein. Dabei schärfst verstärktes Wissen über das konstitutionelle Erbe den Blick auf heutige Problemlagen. *Schönberger* plädierte für mehr Aufmerksamkeit für den Vergleich. So würden vorliegende vergleichende Studien zum Bundestag viel zu wenig für Überblicksdarstellungen genutzt. Die besondere Chance der Komparatistik bestünde darin, das Eigene mit einem verwunderten Blick zu betrachten. *Armel Le Divellec* habe beispielsweise eine nicht originär komparatistische Arbeit zum Bundestag vorgelegt<sup>2</sup>, diese aber mit französischem Blick verfasst, der neue Perspektiven zu eröffnen vermag. Die implizite Komparatistik, also das Schreiben über ein Parlament mit dem genauen Wissen über ein anderes (sozusagen als permanentes Vergleichsmuster im Kopf), sei eine anspruchsvolle Aufgabe, die äußerst vielversprechend sein könne. Aggregierte Vergleiche seien hingegen weniger fruchtbar, die Intensität leide hier. Im Idealfall befanden sich diachrone und synchrone Vergleiche gegenseitig. So finden sich in *Loewenbergs* Werk von 1967 sowohl implizite als auch explizite Vergleiche in Raum (zu den USA und Großbritannien) und Zeit (zum Reichstag).

*Lhotta* sah in *Schönberger* einen „waschechten Neoinstitutionalisten“, der eine Kerbe für die historischen Institutionen schlägt, weniger im Sinne von Untersuchungen der Pfadabhängigkeiten als hinsichtlich des Wandels der Institutionen. Er stellte die historische neben die am Abend zuvor diskutierte normative Verarmung der Forschung. *Schönberger* verwies bezüglich des Funktionswandels auf die weit verbreitete institutionelle Trägheit und die vielfach anzutreffende Ausgangslage, dass das Institutionenset gleich bleibe bei sich wandelnden Funktionen.

Eine defizitäre Literaturlage monierte *Werner Reutter* bezüglich der Landesparlamente: In der Parlamentarismusforschung konzentriere man sich zu stark auf den Bundestag, und die Föderalismusliteratur sei exekutivisch, unitarisch oder output-orientiert, so dass

2 *Armel Le Divellec*, *Le Gouvernement Parlementaire en Allemagne – Contribution à une théorie générale*, Paris 2004.

Landesparlamente zu oft nur als Anhängsel des Bundesstaates erscheinen. *Reutter* warb hingegen für eine ordnungspolitische Perspektive auf Landesparlamente und konzeptionalisierte sie als Organisationen, um einen über Funktionen hinaus gehenden Blick zu entwickeln. Er untersuchte drei Strukturebenen bei allen deutschen Landesparlamenten: die Leistungsstruktur (Präsident, Präsidium etc.), die funktionale (Ausschüsse etc.) und die politische Struktur (Fraktionen, Arbeitskreise etc.), auf denen sich zum Teil große Unterschiede zwischen den einzelnen Vertretungen finden. Nach *Reutter* trifft die Theorie des neuen Dualismus auf funktionale und politische Strukturen zu, nicht jedoch auf die Leistungsstruktur, die eine Residualgröße des alten Dualismus darstelle.

Irritation erzeugte bei *Lhotta* die Konzeptionalisierung von Parlamenten als Organisationen. *Edinger* regte einen Vergleich von Bundestag und Landesparlamenten an und hielt die Frage für relevant, wie die Varianz zwischen den Landesparlamenten erklärt werden kann. Der Integration des Bundestages in den Vergleich stand *Reutter* skeptisch gegenüber; Landesparlamente seien keine Bundestage en miniature, Unterschiede bestünden weniger in den Funktionen als in den Politikbereichen. Den Organisationsblick auf Parlamente erklärte er aus der Unzufriedenheit mit dem bestehenden Theorieangebot und einem nur funktionalen Zugriff. Ihm zufolge bleibe immer eine Restgröße, in der der neue Dualismus als Perspektive nicht ausreiche.

## V

Im letzten Themenfeld „Medialisierung und Inszenierung – Parlamentarische Kommunikation“ beschäftigte sich *Alexander Weiß* (TU Dresden) mit der Kommunikationsfunktion. Er unterschied vier Ansätze in der Forschung: Rhethorik / Stil, Grammatik / Syntax, Semantik / Inhalt / Semiotik / Bedeutung sowie die pragmatische Analyse, wobei die letzteren beiden heute dominieren. Nach *Jon Elster* differenzierte er argue- von bargaining-Situationen und fügte posing, in dem es um personelle Images und die Erzeugung von Eindrücken geht, hinzu. Im Gruppenparlament werde nicht die Erwartung gepflegt, den anderen zu überzeugen. Es finde kein arguing, bargaining oder posing statt, sondern es ginge um eine Form des as if-arguing (ebenfalls nach *Elster*), also um den gewohnheitsmäßigen Gebrauch von Argumenten.

*Schönberger* interessierte sich für die spezifisch parlamentarische Kommunikation: wenn arguing and bargaining dies nicht sind, stelle die as if-Debatte sie vielleicht dar. *Lhotta* vermisste eine Diskursanalyse und fragte nach einer Differenzierung von Diskursarenen. Als spezifisch parlamentarisch sah *Weiß* die Kopplung von bargaining und as if-Debatte an. Der Bundespräsident kommunizierte hingegen ganz anders; er deklamiere viel stärker. Interne Arenen zu differenzieren erscheine sinnvoll.

An einer Zusammenführung von politischer Kommunikationsforschung und gender studies versuchte sich *Annette Knaut* aus Berlin. Ihr zufolge gibt es einen Wandel hin zur Mediendemokratie, in der Massenmedien dominieren und als primäres Bindeglied zwischen Abgeordneten und Bürger fungieren. Ihre Untersuchung basiert auf den Annahmen, dass Repräsentation sich über Prozesse von Kommunikation und Interaktion organisiert, dass sie informell und formell in Institutionen stattfindet und dass letztere „gendered institutions“ sind. Daraus entwickelte *Knaut* drei Thesen, die sie unter anderem mittels Interviews untersuchen möchte: Massenmedien spielen für die Repräsentation eine dominante

Rolle; die Bedeutung informeller Netzwerke steigt inner- und außerhalb des Parlaments; und Frauen wirken im Parlament als integrierte Außenseiterinnen.

Unklar blieb *Miller* das Erklärungsinteresse; auch *Edinger* fragte, warum Frauen neue Akteure seien und ob der Eindruck der zunehmenden Informalisierung nicht auf die gestiegene Berichterstattung zurückzuführen sei. *Knaut* beharrte auf der Relevanz des gender bias, der sich beispielsweise bei der Darstellung weicher Themen in den Medien zeige oder bei der Besetzung von wichtigen Ausschüssen vorrangig mit Männern, insbesondere des Vorsitzes. *Loewenberg* interessierte sich für den Unterschied zwischen dem Bundestag 1970 und 2007 und fragte: „Do women matter and do they act differently?“

## VI.

In ihrem Schlusswort hielt *Suzanne S. Schüttemeyer* die These für entkräftet, es werde viel zu wenig geforscht über Parlamente. Vielmehr gebe es eine passable Bilanz seit 1967, dem Erscheinungsjahr von *Loewenbergs* Werk. So habe sich die Parlamentarismus- neben Wahl- und Parteienforschung positioniert. Viele Publikationen zeugen davon. Das Wissen über Abgeordnete, die Binnenstruktur, Funktionen, über unterschiedliche Ebenen und das Verhältnis zu anderen Akteuren ist gewachsen; ebenso ist die Palette an Methoden bunter geworden. Auch eine zweite These, die des Niedergangs der Parlamente, in letzter Zeit häufiger im Postparlamentarismuskleid, könne entkräftet werden. Gerade in diesem Punkt sollte eine normativ-theoretische Diskussion angeheizt werden: Welche Rolle können und sollen Parlamente im Rahmen von so genannten Global Governance-Strukturen spielen? Dienen Parlamente nur der kommunikativen Vermittlung? Angesichts dieser Fragen gebe es, so *Schüttemeyer*, noch viel zu berichten und noch viel zu tun.<sup>3</sup>

Franziska Höpcke

3 Unter Anspielung auf *Johannes Agnoli*, der 1969 über die deutsche Parlamentarismusforschung behauptet hatte: „Leider muss der Referent gleich eingangs feststellen, daß es in dieser Hinsicht zwar viel zu erforschen, aber wenig zu berichten gibt.“ *Johannes Agnoli*, Zur Parlamentarismusdiskussion in der Bundesrepublik, in: SoPo, 1. Jg. (1969), H. 1, S. 1.