

EDITORIAL: GLÜCKWÜNSCHE FÜR SUZANNE S. SCHÜTTEMAYER ZUM 65. GEBURTSTAG

Die Zeitschrift für Parlamentsfragen und *Suzanne S. Schüttemeyer* sind eng miteinander verbunden. Ihr erster wissenschaftlicher Artikel erschien dort im Jahr 1978 und behandelte die Frage, ob durch die europäische Integration Funktionsverluste des Bundestages abzusehen sind.¹ Die dabei erhobene Forderung nach einer weitergehenden Parlamentarisierung Europas bleibt auch vierzig Jahr später aktuell. Regelmäßig hat „SSS“ seitdem hier publiziert, doch ihre eigentliche Arbeit erfolgte mehr hinter den Kulissen der ZParl, zunächst im „Maschinenraum“ der Redaktionsassistentin, ab 1985 als Mitglied der Redaktion und schließlich als Chefredakteurin. Dieses Amt als „Kapitän“ übernahm sie im Jahr 2003 von *Uwe Thaysen*, der es zuvor 30 Jahre ausgefüllt hatte.²

Die ZParl ist ihrer ursprünglichen Intention in der politisch aufgeheizten Atmosphäre der späten 1960er Jahre stets verpflichtet geblieben: Mit der Deutschen Vereinigung für Parlamentsfragen und ihrer Zeitschrift sollte ein Ort für den Austausch theoretisch fundierter, empirisch informierter und für die Praxis relevanter Forschungsergebnisse geschaffen werden. So ist und bleibt die ZParl die größte politikwissenschaftliche Fachzeitschrift Deutschlands, die regelmäßig auch weit in juristische Themenstellungen des Parlamentsrechts hinein wirkt. Ein erheblicher Teil ihrer Leserschaft entstammt den vorgenannten wissenschaftlichen Disziplinen, doch auch der Abgeordnete wie Parlamentsverwaltung umfassenden Praxis. *Suzanne S. Schüttemeyer* gebührt ein zentraler Anteil daran, für Konstanz, Verlässlichkeit und Qualität gesorgt und dem Wandel der letzten Jahrzehnte niveauvoll Rechnung getragen zu haben. Nicht jeder konzeptionellen und methodischen Mode der Wissenschaft wurde dabei nachgelaufen. Stets wurde und wird großer Wert darauf gelegt, dass die Beiträge auch außerhalb der Fachdisziplinen verständlich bleiben.

Grund genug war dies den weiteren Redaktionsmitgliedern, das vorliegende Schwerpunktheft als Geheimsache anlässlich des Geburtstages von *Suzanne S. Schüttemeyer* vorzubereiten. Es versammelt Beiträge von Freunden und Weggefährten aus Wissenschaft und Praxis, die das Interesse am Parlamentarismus Deutschlands verbindet. In 22 Aufsätzen und Analysen ziehen sie Bilanz, zeigen aktuelle Perspektiven für die Forschung auf und formulieren Anregungen für Politik und Politikvermittlung. Die Vielfalt der Beiträge und ihrer Autorenschaft macht die Breite des Redaktionsprogramms der Zeitschrift deutlich: Wenngleich sie die „Parlamentsfragen“ im Titel hat, muss der Blick doch häufig über die Außenmauern dieser Institution hinausgehen, um die Bedeutung des Parlaments im und für das Regierungssystem verstehen zu können.

Zum Einstieg bietet *Gerhard Loewenberg* eine Betrachtung zum Erfolg des Parlamentarismus in Deutschland, der in historischer Sicht als Überraschung gelten kann. Er betont die besondere Bedeutung der öffentlichen Vermittlung von Parlamentsarbeit, denn „parliaments are puzzling institutions in all countries. Although they are designed to represent the public, they are usually mistrusted and misunderstood“. *Hubertus Buchstein* blickt ebenfalls

1 *Suzanne S. Schüttemeyer*, Funktionsverluste des Bundestages durch die europäische Integration?, in: ZParl, 9. Jg. (1978), H. 2, S. 261 – 278.

2 Vgl. *Patrick Horst*, Uwe Thaysen (1940–2007), in: *Eckhard Jesse / Sebastian Liebold* (Hrsg.), Deutsche Politikwissenschaftler – Werk und Wirkung. Von Abendroth bis Zellentin, Baden-Baden 2014, S. 753 – 766.

in die Vergangenheit und fördert neue Erkenntnisse zur Entwicklung des Parlamentsverständnisses bei *Otto Kirchheimer* nach seiner Flucht aus Deutschland 1933 zu Tage. In seinen umfassenden Arbeiten, insbesondere zum Parlamentarismus in Frankreich, stellte er die Bedeutung des Parlaments als zentrale politische Institution heraus und bezog auch immer wieder zu aktuellen politischen Fragen Stellung. Die zentrale Verbindung von Parlament und Gesellschaft wird durch den Wahlakt hergestellt. *Rainer-Olaf Schultze* zeigt, dass der gesellschaftliche Kontext erhebliche Bedeutung für die Funktionen der Wahl hat und zeichnet dies für die Geschichte der Bundesrepublik nach. Noch ist es zu früh, zu beurteilen „ob sich die gegenwärtigen Dealignment-Prozesse zu einem dauerhaften Realignment verstetigen“, doch zumindest spräche vieles dafür, „dass längere Phasen der Stabilität und der ‚normalen Politik‘ der Vergangenheit angehören“, so *Schultze*. Für die wissenschaftliche Analyse stellt dies neue Herausforderungen dar.

Ein Thema mit aktuellem Aufhänger und grundsätzlichem Hintergrund ist das Wahlrecht: In Folge seiner Reform 2013 hat die Größe des Bundestages deutlich zugenommen, und fraktionsübergreifend wird nach einer Reduzierung der Mitgliederzahl verlangt. *Wolfgang Zeh* sucht eine abstrakte Beschreibung für die „richtige“ Größe eines Parlamentes und betrachtet dafür vielfältige Kriterien. Deutlich wird, dass diese miteinander verknüpft sind, teils unspezifisch „gefühlsmäßig“ bewertet werden und mit dem zu Grunde gelegten Parlamentsverständnis selbst zusammenhängen. Eine sinnvolle „Höchstzahl“ jedenfalls lasse sich wissenschaftlich aus den Parlamentsaufgaben nicht ableiten. Die Reformresistenz Zweiter Kammern nimmt *Roland Sturm* in den Blick, indem er die entsprechenden Vorhaben der vergangenen Jahrzehnte betrachtet und aufzeigt, dass hier allenfalls inkrementeller Wandel erfolgreich war. Eine breite Mobilisierung der Bevölkerung für eine Reform des Bikameralismus sei hingegen nicht zu erwarten.

Eine Reihe von Beiträgen beleuchtet parlamentsinterne Fragen. *Danny Schindler* blickt auf die Zusammenhänge parlamentarischer Führung, indem er analysiert, welche Macht den Fraktionsvorsitzenden von den weiteren Abgeordneten zugeschrieben wird. Damit bietet er eine mikropolitische Grundlage für die vertiefte Analyse informeller Zusammenhänge im Parlament. *Sven T. Siefken* diskutiert die Bedeutung der Fachausschüsse des Bundestages für die materielle Gestaltung politischer Inhalte und zeigt, dass das – auch vom Bundestag selbst – verbreitete Bild, dort finde die „eigentliche Arbeit“ in der parlamentarischen Politikformulierung statt, in die Irre geht. Die Analyse verdeutlicht, dass die Ausschüsse in allen Phasen des „Policy-Cycle“ durchaus von Bedeutung sind, weniger aber als Akteur oder Arena, sondern vielmehr als Institutionen, die das Verhalten der Beteiligten strukturieren. *Edzard H. Schmidt-Jorzig* betrachtet die Effekte der Digitalisierung für das Parlament, indem er parlamentsinterne Vereinfachungen und Rationalisierungen der letzten Jahrzehnte skizziert, und zugleich auf die Gefahren einer zerfallenden Öffentlichkeit hinweist und hier potentielle „Krisenherde für den Parlamentarismus“ ausmacht.

In seinem Beitrag zur parlamentarischen Kontrolle weist *Joachim Krause* über das Parlament hinaus, indem er die Beziehungen zur Exekutive in den Blick nimmt und provokativ fragt: „Ist parlamentarische Kontrolle möglicherweise nicht mehr als eine Chimäre, der alle folgen, ohne genau zu wissen, was sie eigentlich ist?“ Er kritisiert ein expansives Kontrollverständnis und fordert eine Debatte über dessen Sinn und Zweck. Eine weitere Außenbeziehung im Rahmen von Gewaltenteilung nimmt *Roland Lhotta* am Beispiel von Großbritannien in den Blick: Er diagnostiziert eine deutliche Bedeutungszunahme der Judikative, nicht zuletzt – aber nicht nur – durch das Selbstverständnis der Richter am 2005 geschaffene

nen Supreme Court. Mit dem System der „Checks and Balances“ in den USA befasst sich *Michael Kolkmann*. Er zieht ein erstes Zwischenfazit zur Frage, wie es sich seit Beginn der Präsidentschaft von *Donald Trump* verändert hat. Dabei ist er skeptisch in Bezug auf die Fähigkeit des Präsidenten, weitreichende Reformen gegen die Abgeordneten durchzusetzen. *Kolkmann* skizziert aber die Gefahr einer Aushöhlung der etablierten Institutionen und einen daraus resultierenden Verlust an Steuerungskraft des Kongresses.

Zwei historische Fallstudien beleuchten die Rolle des Bundestages in der konkreten Politikgestaltung. *Jörg-Detlef Kühne* untersucht die Ostpolitik der Adenauerzeit und sieht darin ein prägnantes Beispiel für fehlende Einfluss- und Bestimmungsparität des Bundestages bei außenpolitischem Regierungshandeln. Die Bedeutung des Parlaments an einer weiteren Wegmarke in der Geschichte der noch jungen Bundesrepublik untersucht *Heinrich Oberreuter* in seinem Beitrag zur heftig umstrittenen Notstandsgesetzgebung 1967/1968. Es ist einerseits eine große Bedeutung des vorparlamentarischen Raumes deutlich, andererseits aber auch die erfolgreiche parlamentarische Einflussnahme – *Oberreuter* bezeichnet das Gesetz denn auch als „Musterbeispiel für die Wahrnehmung der Legislativfunktion durch ein modernes Parlament“. *Petra Dobner* und *Torben Fischer* entwerfen ein Konzept zur Analyse politischer Fehler. In der politischen Auseinandersetzung ist der Fehler-Begriff zwar verbreitet, wissenschaftlich jedoch kaum systematisiert. Dem Parlament kann in seiner „Feedback-Funktion“ bei der Fehlererkennung und -bearbeitung eine bedeutsame Rolle zukommen.

Ebenfalls auf die Feedback-Funktion der Verbindung von Repräsentanten und Repräsentierten bezieht sich der Aufsatz von *Werner J. Patzelt*, in dem er den Erfolg der Alternative für Deutschland (AfD) mit einer „Repräsentationslücke“ im politischen System erklärt. Umfragedaten zeigen, dass ein erheblicher Teil der Bevölkerung davon ausgeht, dass es vernachlässigte Problemlagen gibt, insbesondere in Bezug auf das Themenfeld Migration, Flüchtlinge, Integration und Islam. *Patzelt* zeigt, dass sich mit Einzug der AfD in die Parlamente diese gefühlte Vernachlässigung reduziert hat. Im Ergebnis sieht er Bedarf an einem veränderten Kommunikationsverhalten, aber auch in der materiellen Politik selbst. Ob sich die rechtspopulistische AfD als neue Kraft im politischen Spektrum Deutschlands dauerhaft etablieren wird, ist noch ungewiss. *Oskar Niedermayer* – der im Übrigen den Begriff des Rechtspopulismus ausdrücklich nicht verwendet – untersucht das Verhalten der AfD-Fraktionen in den Parlamenten der Länder, in Europa und im Bund. Dabei stellt er keine einheitliche Handlungsstrategie fest, sondern sieht eine weiterhin vorherrschende Bipolarität – mit entsprechenden Machtkämpfen – zwischen einem rechtsnationalen und völkisch-nationalistischen Flügel. Diese Vielfalt erschwert auch den etablierten Parteien den Umgang mit den neuen Konkurrenten im Parlament; sie schwanken weiterhin zwischen Ausgrenzung und sachlicher Auseinandersetzung.

In Teilen speist sich der Erfolg der populistischen AfD aus einem offenbar rückläufigen Demokratievertrauen in der Bevölkerung. *Oscar W. Gabriel* zeigt, dass ein eindeutiger Zusammenhang zwischen der Kritik an Politikern und dem generellen Institutionenvertrauen existiert. Politiker sind also davor zu warnen, die Schärfe der Auseinandersetzung zu übertreiben, und der Bevölkerung wird ein Verzicht auf „anlasslose Dauerkritik“ empfohlen. Umgekehrt argumentiert *Benjamin Höhne* auf Grundlage neuer Daten, dass es einen Zusammenhang zwischen der Aktivität in Parteien und der Demokratiezufriedenheit gibt, der grundsätzlich dem Erwartbaren entspricht: Wer sich in einer Partei engagiert, hat auch ein höheres Vertrauen in die Demokratie. Bei stark links- und rechtsorientierten Parteimitgliedern ist dieser Effekt weniger klar, so dass nicht absehbar ist, ob Engagement dort für die

Demokratiezufriedenheit insgesamt förderlich ist. Dass bei allen aktuellen Schwächen das Ende des Zeitalters der Parteien noch nicht einzuläuten ist, demonstriert *Norbert Lammert*. Er mahnt dabei zugleich, dass sie sich nicht „wie wandelnde Denkmäler“ sehen, sondern „als lebendige Membranen“ verstehen sollen, „die Veränderungen vermitteln – in beide Richtungen“. Am Beispiel der SPD diskutiert *Uwe Jun*, wie Parteien auf diese Herausforderungen reagieren, stellt jedoch ernüchtert fest, dass die bislang mehrfach eingesetzten direkt-demokratisch inspirierten Verfahren keineswegs zu einer „organisationskulturellen Trendwende hin zu mehr Direktbeteiligung“ geführt haben. Ein Weg zu einem verbesserten Akteurs- und Institutionenverständnis bietet das Lernen durch eigene Erfahrung. *Andreas Petrik* beschreibt die Ergebnisse einer Bundestagssimulation in der Schule, anhand derer das Verständnis pluralistischer und effizienter Entscheidungsfindung deutlich wird, ebenso wie die Notwendigkeit von klaren Legitimationsprozessen.

Der Beitrag von *Franziska Carstensen*, *Alexander Kühne* und *Marcus Wittig* schließlich wendet den Blick auf die ZParl selbst. Bald ein halbes Jahrhundert bietet sie nun wissenschaftlich fundierte, verlässliche Dokumentationen, Analysen, Aufsätze und Buchbesprechungen. Die Breite der Themen und die Verknüpfungen zur Wahl-, Parteien- und Föderalismusforschung in der Politikwissenschaft sowie zu den Disziplinen der parlamentsbezogenen Geschichts- und Rechtswissenschaft machen sie im deutschsprachigen Bereich zu einem einzigartigen Organ. Sie soll zu einem realistischen Parlamentsverständnis beitragen und die politische Praxis konstruktiv-kritisch begleiten. Und dabei – so ist auch die Hoffnung der Unterzeichner für dieses Heft – soll sie auch eine interessante und anregende Lektüre bieten.

Wir gratulieren *Suzanne S. Schüttemeyer* im Namen der Redaktion und ihrer Mitarbeiter ganz herzlich zum Geburtstag und zu der verlässlichen Arbeit und Entwicklung der ZParl! Sicher sind wir uns, dass sie auch nach dem Beenden der Lehrtätigkeit an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg als Leiterin des Instituts für Parlamentarismusforschung mit Sitz in Berlin weiterhin wohlwollend kritisch den Parlamentarismus Deutschlands erforscht, begleitet und ein Stück weit mitgestalten hilft.

Jörg-Detlef Kühne
Werner J. Patzelt
Thomas Hadamek
Sven T. Siefken
Alexander Kühne