

Parlamentarische Praxis – Der Stand der Forschung zur zentralen Institution der Demokratie

Von Jenni Brichzin

Zusammenfassung: Welcher Logik folgt die Praxis in den zentralen Institutionen der Demokratie, den Parlamenten? Diese Frage wird von Soziologie und Politikwissenschaft in stark selektiver Weise angegangen. Umfangreiche Erkenntnisse, die sich vor allem der Parlamentarismusforschung verdanken, gibt es zwar zur ersten Komponente der Praxis, der Ausstattung der Situation: Demgemäß treten die hohen Bewältigungsanforderungen in inhaltlicher, zeitlicher und normativer Hinsicht hervor, mit denen die professionalisierten parlamentarischen Akteure im Rahmen einer differenzierten Kontextordnung konfrontiert sind. Viel unklarer ist hingegen der Erkenntnisstand in Bezug auf die zweite Komponente der Praxis, den parlamentarischen Tätigkeiten: Demokratietheoretisch verengt treten die parlamentarischen Akteure maßgeblich als RepräsentantInnen in Erscheinung, ihr Eigenbeitrag zur Situation wird ausgeblendet bzw. von vorneherein problematisiert. Ein Blick auf die Policy-Forschung macht dagegen deutlich, dass sich der parlamentarische Ablauf um die Prozessierung politischer Inhalte dreht. Doch erst im Zuge der neuesten Bewegung im Bereich ethnographischer Parlamentsforschung tritt die Bedeutung der aktiven inhaltlichen Formierungsleistung der ParlamentarierInnen in ihren vielfältigen Facetten hervor. Gerade, indem sie altbewährte, in langer demokratie- bzw. institutionentheoretischer Tradition gebildete und stark normativ aufgeladene Begriffe suspendiert, trägt diese Forschungsrichtung so letztlich zu einem besseren Verständnis parlamentarischer Prozesse bei.

1. Parlamente selektiv: Die Praxislücke der Parlamentsbetrachtung

Parlamente besitzen in vielen politischen Systemen der Moderne eine herausragende Bedeutung: Sie sind es, die eine Legitimierung als demokratische Systeme hauptsächlich begründen. Dies vor allem, weil sie nicht selten – so wie in Deutschland oder in der Europäischen Union – das einzige direkt durch die Bevölkerung gewählte Gremium bilden (Ismayr 2003: 46). Als zentraler institutionalisierter Mechanismus der Verbindung von Volk und Herrschaft haben sich Parlamente daher auch auf den unterschiedlichsten Ebenen politischer Einflussnahme bewährt: In Kommunen, in Regionen, in den Bundesländern, auf Staats- oder internationaler Ebene. Für die BewohnerInnen demokratischer Staaten sind es folglich zumeist mehrere Parlamente zugleich, die für die Gestaltung des betreffenden Lebensumfeldes relevant sind. Doch obwohl sie entsprechend große Bedeutung für die öffentliche Wahrnehmung von Politik besitzen, sind Parlamente gegenwärtig aus dem Fokus der wissenschaftlichen Erforschung politischer Prozesse geraten. Dabei müssten sie eigentlich, als personalgewaltige Kumulationsstellen professionellen politischen Alltags, gerade heute besondere wissenschaftliche Aufmerksamkeit erfahren: Wo in pluralen globalisierten Gesellschaften um die Möglichkeiten demokratischer Selbstbestimmung gerungen wird, gewinnt die intensive Auseinandersetzung mit zentralen Orten politischer Praxis in Demokratien an Bedeutung. In Parlamenten offenbaren sich in gebündelter Weise sowohl Chancen als auch Probleme politischen Handelns in seiner gegenwärtigen (und zugleich sich permanent wandelnden) Form. Auf die Frage nach der Logik politischer Praxis in Parlamenten gibt es bisher jedoch nur partielle und verstreute Antworten.

Die Diagnose eines Desinteresses an Parlamenten trifft insbesondere auf die Soziologie zu:¹ Auf den Plan gerufen wurde der soziologische Blick auf Politik nämlich gerade durch die Kritik an der klassischen politikwissenschaftlichen Vorgehensweise, welche sich hauptsächlich für das formale Verhältnis der Verfassungsinstitutionen – Parlament, Regierung, Rechtswesen etc. – interessierte (Rebenstorff 1995: 10). In der Folge hat sich die Politische Soziologie

1 Eine ähnliche Diagnose wurde auch für die soziologische Parteienforschung formuliert (Siri 2012: 95).

daran gemacht, politisch relevante Prozesse jenseits staatlicher Institutionen wie etwa dem Parlament aufzuspüren. Dies gelang ihr beispielsweise in der Analyse der gesellschaftlichen Genese politischer Eliten (Michels 1989; Mosca 1950; Pareto 1955), durch die Untersuchung der kulturellen Einbettung politischer Systeme (Almond/Verba 1963), oder über die Rekonstruktion gesellschaftlicher Konfliktlinien, die sich in politische Gegnerschaften übersetzen lassen (Lipset/Rokkan 1967). In jüngerer Zeit verzichtet die Soziologie darüber hinaus zunehmend überhaupt auf den Bezug zum staatlichen Apparat: Das Politische wird nunmehr an Orten, in Kontexten und bei Akteuren identifiziert, die man zunächst einmal gerade nicht mit Politik assoziiert hatte (Nassehi/Schroer 2003). Jenes invasive Verständnis von Politik resultiert aus der unmittelbaren Verknüpfung von Macht mit politischen Prozessen, wie sie insbesondere bei Michel Foucault zu finden ist (Foucault 2005: 148ff). Es gilt dann: Wo Macht ist, ist Politik. Gemessen an den Myriaden gesellschaftlicher Machtvorgänge erscheinen konsequenterweise machtvolle Geschehnisse in Parlamenten als zu speziell, zu marginal – und damit letztlich als vernachlässigbar. Aus politikwissenschaftlicher Betrachtungsrichtung hingegen gilt das Parlament nach wie vor im obigen Sinne als zentrale demokratische Institution, der gesonderte Aufmerksamkeit zu widmen ist. Daher bleiben Parlamente, insbesondere in der deutschen Auseinandersetzung, prominente Gegenstände immer noch vor allem (verfassungs-)institutionentheoretischer Überlegungen – von Bedeutung sind bis heute Diskussionen um demokratische Gewaltenteilung, Wahlakt und freies Mandat (Hofmann/Riescher 1999: 8). Allerdings ist es gerade jene Herangehensweise, durch die das Parlament auch hier aus dem Blick gerät, wenn auch in einem anderen Sinne, als für die Soziologie beschrieben: Dominieren klassisch institutionentheoretische Zugänge, so resultiert daraus Desinteresse an den konkreten, empirisch beobachtbaren Prozessen, wie sie in dieser Institution ablaufen (siehe aber: Schöne 2010; Oertzen 2005) – aus Sicht der politischen Theorie erscheinen solche Vorgänge als irrelevante Irritationen. Die Logik der parlamentarischen Praxis scheint als Erkenntnisinteresse überhaupt nicht auf.

In der Konsequenz hat man es hier also mit einer wechselseitigen Beschränkung zu tun (Rebenstorf 1995: 10): Die Politikwissenschaft interessiert sich zwar für die Institution des Parlaments, nicht im gleichen Maße aber für die dortige soziale Praxis. Genau darauf fokussiert umgekehrt die Soziologie, lässt allerdings die politischen Institutionen weitgehend außen vor. Erst eine Kombination beider Erkenntnisinteressen ermöglicht Untersuchungen des Parlaments, die Einsichten zur Praxis dieser Institution hervorbringen. Praxis lässt sich dabei verstehen als die Gesamtheit der Formen der Bewältigung von Situationen durch die an ihnen beteiligten Akteure (vgl. Bourdieu 1979; Schatzki 1996). Mit dem praxeologischen Zugang wird der Fokus also, statt auf die institutionelle Strukturierung des Verhaltens in Parlamenten, auf die Frage nach Reaktionsweisen der parlamentarischen Akteure auf situativ – also in raumzeitlich umgrenzten, strukturierten Begegnungsgelegenheiten – aufscheinenden Handlungsherausforderungen gelenkt. Zum Zweck der Systematisierung einer breiten, in der Regel nicht praxeologisch angelegten Forschungsliteratur vor dem Hintergrund des entsprechenden Erkenntnisinteresses wird der Praxisbegriff hier heuristisch als zwei Komponenten umgreifend angelegt:

- Die erste Komponente bildet dabei die (institutionell strukturierte) Ausstattung der Situation, die für die Akteure zum Bewältigungserfordernis wird. Hierzu lassen sich Aussagen vor allem aus der Vielzahl empirischer Forschungsergebnisse der Parlamentarismusforschung ableiten, die in ihrer Zusammenschau einen deskriptiven Eindruck von der Handlungssituation parlamentarischer Akteure zu vermitteln in der Lage sind. Eine solche Zusammenschau soll in einem ersten Schritt geleistet werden.
- Die zweite Komponente, welche in einem weiteren Schritt rekonstruiert wird, umgreift die Art und Weise, in der die Akteure vor dem Hintergrund der spezifischen Situationsausstattung tätig werden. An dieser Stelle wird auf theoretische Modelle politischer

Aktivität zurückgegriffen, die über demokratietheoretische, systemtheoretische und policyanalytische Zugänge zu einem fertigungsanalytischen Verständnis parlamentarischer Tätigkeit führen. Erst letzteres macht den Eigenbeitrag parlamentarischer Akteure sichtbar.

Dieser Überblicksartikel soll eine zusammenhängende Betrachtung beider Komponenten ermöglichen und vorhandene Forschungslücken aus praxeologischer Sicht aufzeigen. So werden Aussagen zur parlamentarischen Praxis möglich, die die Logik des politischen Geschehens in der zentralen Institution der Demokratie zugänglich machen. Der Fokus liegt dabei insbesondere auf der deutschen Forschungsliteratur. Wie funktioniert sie also, die hiesige parlamentarische Praxis?

2. Parlamentarismusforschung und der Beitrag der Policy-Analyse

Zunächst einmal gilt es zu klären, aus welcher Forschungsrichtung denn überhaupt Einsichten zur Praxis der Parlamente zu erwarten sind. Zentrale Anlaufstelle, wenn es um das Wissen zu Parlamenten geht, ist die – hauptsächlich politikwissenschaftlich geprägte – Parlamentarismusforschung, die in den USA meist unter der Bezeichnung „legislative studies“ firmiert. Die Parlamentarismusforschung ist dabei, insbesondere in Deutschland, paradigmatisch stark integriert, nämlich grundlegend normativ demokratietheoretisch geprägt: Die Frage, ob und wie die abstrakte Idee der Volksherrschaft in der Institution der Parlamente verwirklicht ist, bildet die latente Prämisse eines Großteils der Studien zu Parlamenten. Konkretisierung erfährt dieses Erkenntnisinteresse insbesondere in zwei Richtungen: Zum einen durch, wie oben geschildert, institutionentheoretisch angelegten Untersuchungen, die den demokratietheoretischen Rahmen an Fragen der Funktionsweise einzelner Verfassungsinstitutionen – etwa Gewaltenteilung, Wahlakt, freies Mandat – engführen. Zum anderen durch teils groß angelegte empirische Untersuchungen (z.B. Herzog et al. 1990; Patzelt 1993; Schindler 1984), in denen schon früh ein erstaunlich breites Methodenrepertoire – von Befragungen und Interviews über Beobachtungen bis zur Analyse von Dokumenten und allgemein prozessproduzierten Daten – zum Einsatz kommt. Parlamente werden auf diese Weise vor allem deskriptiv aufgeschlüsselt: Man erfährt, wer (also welche parlamentarischen Akteure) was (etwa repräsentieren, kontrollieren, entscheiden) wo (in Kontexten wie Plenum, Ausschuss, Fraktion etc.) und mit wem (inner- und interfraktionelle Bezüge, außerparlamentarische Akteure) unternimmt. Makroanalytisch überschritten wird dieser demokratietheoretische Bezug erst in der jüngeren deutschen Diskussion, die sich aus neoinstitutionalistischer Perspektive für den Erfolg von Parlamenten als normative Institutionen interessiert (z.B. Buzogány 2015). Mikroanalytische Ergänzungen stammen insbesondere aus der internationalen Parlamentsforschung, in der das Rational Choice-Paradigma Einzug erhalten hat und maßgeblich auf die Nutzenkalküle der parlamentarischen Akteure fokussiert (z.B. Weingast 1979). Das Interesse am „Wie“ der parlamentarischen Praxisprozesse bleibt jedoch auch hier weitgehend außen vor. Dabei verdankt die Parlamentarismusforschung eigentlich genau dieser Frage ihren Aufschwung – dies soll im folgenden, nur schlaglichtartigen Abriss zentraler Stationen dieses Forschungsfeldes deutlich werden.

“Action in the legislative arena can no more be wholly comprehended by merely recognizing that its object is primarily to ‘make laws’ than can football be comprehended by knowing its object is to score more points than the opposing side.” (Wahlke et al 1962: 136). Dieser in einer entwaffnenden Analogie transportierte Appell an die Forschungsgemeinde, den Fokus parlamentarischer Untersuchungen stärker auf die Prozessebene des konkreten parlamentarischen Tuns zu verlegen, stammt aus dem bahnbrechenden Werk „The Legislative System“ von John Wahlke und seinen Kollegen, das in den 1960er Jahren als regelrechter Startschuss für die Parlamentarismusforschung gewirkt hat. Die Autoren wenden sich im Sinne der damals an

Fahrt gewinnenden „behavioral revolution“ (Almond 1998: 68) der neuen verhaltenswissenschaftlichen Betrachtungsweise zu, mit deren Hilfe sich das Parlament nicht mehr nur als ideelles Konstrukt, sondern als Ergebnis menschlichen Verhaltens deuten lässt, welches in einem komplexen rollentheoretischen System aufgeschlüsselt werden sollte (Wahlke et. al. 1992: 17ff.). Die Autoren nutzen hierzu – und darin liegt neben dem innovativen Interesse an menschlichem Verhalten die zweite Neuerung – eine umfangreiche empirische Studie, in der 447 Abgeordnete aus vier US-amerikanischen Bundesstaaten ausführlich zu ihrer parlamentarischen Tätigkeit befragt wurden (Wahlke et. al. 1992: 35).² Neben „The Legislative System“ stammt ein zweiter Klassiker der (deutschen) Parlamentarismusforschung von Gerhard Loewenberg: „Parlamentarismus im politischen System der Bundesrepublik Deutschland“ (Loewenberg 1969), für die USA spielt „U.S. Senators and Their World“ (Matthews 1966) von Donald Matthews eine ähnliche Rolle. Hier verschiebt sich das Erkenntnisinteresse im Vergleich zu „The Legislative System“: Statt auf Analyse zielen beide Studien viel mehr auf eine ganzheitliche Rekonstruktion der inneren parlamentarischen Abläufe. Dieses Bestreben, in der Folge aufgegriffen von Schlüsselfiguren der frühen deutschen Parlamentarismusforschung wie Heinrich Oberreuter (Hübner/Oberreuter/Rausch 1969), Uwe Thaysen (Thaysen et al 1988), Winfried Steffani (Steffani 1979) und Dietrich Herzog (Herzog 1982), hat einen umfangreichen Erkenntniskorpus hervorgebracht zur komplexen strukturellen Verfasstheit des Parlaments – unter anderem wird etwa deutlich, dass sich das parlamentarische Geschehen in den unterschiedlichen Gremien wie Plenum, Ausschüssen, Fraktionen, Vorständen, Arbeitsgruppen und Präsidien jeweils unterschiedlich vollzieht. Spätestens seit dem durch Peter Schindler 1979 eingeführten Standardinformationswerk zum Deutschen Bundestag, dem „Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages“ (Schindler 1984), interessiert darüber hinaus insbesondere die personelle Zusammensetzung des Parlaments. Seither hat sich die Parlamentarismusforschung als eigener Forschungsstrang etabliert, mit der 1969 startenden „Zeitschrift für Parlamentsfragen“ als zentralem Publikationsorgan für Deutschland, den „Legislative Studies Quaterly“ (1975) sowie dem „Journal of Legislative Studies“ (1995) für die USA. Die Entwicklung bleibt dabei bis heute geprägt durch die oben skizzierten Pionierarbeiten: Das Wissen zur Ausgestaltung der parlamentarischen Abläufe, ebenso das Wissen zum Amtsaufnahme und -verständnis der Abgeordneten (das aus Rollenanalysen hervorgeht) ist mittlerweile beträchtlich angewachsen. Die heutige Parlamentarismusforschung hält aber den Bezug zu den klassischen Begriffen der Institutionentheorie, welche sie nunmehr empirisch zu reflektieren in der Lage ist. So ist man sich beispielsweise einig, dass die klassische Lehre von der Gewaltenteilung in parlamentarischen Regierungssystemen nicht direkt greift, da die Kontrolle der Regierung vor allem der Opposition und nicht so sehr dem Parlament als Ganzem obliegt (Steffani 1979). Ebenso Gegenstand andauernder Reflexion ist darüber hinaus die Frage nach dem Verhältnis von freiem Mandat und empirisch beobachtbarem „Fraktionszwang“ (Schütt-Wetschky 1984: 264). Die Parlamentarismusforschung verbindet also in charakteristischer Weise ihr ausgeprägt empirisches mit einem (häufig institutionen-)theoretischen Interesse. Eine Konsolidierung des Wissens der Parlamentarismusforschung ermöglichen Standard-Überblickswerke, etwa von Wolfgang Isamy (2012) oder Stefan Marschall (2005).

Die Analyse parlamentarischer Praxis selbst taucht so als Erkenntnisinteresse in der Parlamentarismusforschung nicht auf. Dennoch ermöglicht letztere reichhaltige Rückschlüsse vor allem in Bezug auf die erste Komponente der Praxis, nämlich zur Ausstattung der Situation, d.h.: Wer bewegt sich eigentlich wo in Parlamenten und mit wem? Das Forschungsinteresse an der zweiten Komponente der Praxis, nämlich den in Bewältigung der Situation ablaufenden Tätigkeiten, kann jedoch – obwohl Wahlke und Kollegen in ihrem rollentheoretischen Zugang

2 Wahlke und Kollegen identifizieren hier noch umstandslos das Reden der Parlamentarier über ihre Tätigkeiten mit den Tätigkeiten selbst.

früh auf Kenntnis von Verhalten abzielen – kaum eingelöst werden. Einen expliziten Zugang zu politischen Tätigkeiten ermöglicht hingegen die Policy-Analyse, die daher Überlegungen zur zweiten Komponente der Praxis ergänzen kann. In den Nachkriegsjahren immer stärker in den Fokus gerückt durch den gestiegenen Bedarf in Sachen Politikberatung (Windhoff-Héritier 1987), lässt diese Forschungsrichtung die klassischen Begriffe der politischen Theorie hinter sich und wendet sich in expliziter Anwendungsorientierung dem zentralen Gegenstand der politischen PraktikerInnen zu: der Formierung politischer Inhalte (Lasswell 1965). Auf diese Weise entsteht ein empirienahes Verständnis der praktischen Tätigkeit der PolitikerInnen, das die Erkenntnisse zur Ausstattung der Situation von Seiten der Parlamentarismusforschung bis zu einem gewissen Grad ergänzen kann (vgl. Beyme 1988: 432). Selbiges wird sich im vierten Abschnitt dieses Überblicksartikels zeigen – um das vollständige Bild des Forschungsstandes zur Praxis im Parlament zu erhalten, beginne ich jedoch im Folgenden mit einer strukturierten Zusammenfassung der zentralen Erkenntnisse zur Ausstattung der Situation in Parlamenten.

3. Die Praxis im Parlament I: Ausstattung der Situation

Die erste Komponente der Praxis spezifiziert typische parlamentarische Situationen und ihre Handlungsherausforderungen, denen sich die parlamentarischen Akteure tätig stellen müssen. Die wohl größte Herausforderung parlamentarischer Praxis gründet in deren durch zeitliche, inhaltliche und normative Überfrachtung gekennzeichneten Rahmenbedingungen parlamentarischer Situationen, welche die Akteure mit massiven Bewältigungsproblemen konfrontieren (3.1). Doch auch die Struktur der Situationen selbst, mit ihrer komplexen aktoriellen (3.2), relationalen (3.3) sowie kontextuellen (3.4) Bedingtheit, fordern die Tätigkeit der parlamentarischen Akteure heraus. Dieser Abschnitt stellt den Versuch dar, zentrale, insbesondere empirische Einsichten der Parlamentarismusforschung zu parlamentarischen Akteuren (und ihren Eigenschaften, Erfahrungen, typischen Deutungsweisen), zu Beziehungen zwischen diesen Akteuren, sowie zu typischen parlamentarischen Kontexten (womit die Differenzierung der Parlamente in unterschiedliche Handlungsarenen angesprochen ist), gebündelt darzustellen und so für die weitere Praxisanalyse zugänglich zu machen.

3.1 Rahmenbedingungen parlamentarischer Tätigkeit: Politik als Bewältigungsproblem

Parlamente stellen im gesellschaftlichen Vergleich ein extrem komplexes Tätigkeitsfeld dar (vgl. Marschall 2005: 88). Dies gilt zum einen aufgrund dessen Strukturierung durch elabourierte Verfahren – gemeint sind etwa vorgezeichnete Pfade der Meinungs- und Entscheidungsfindung sowie der innerparlamentarisch arbeitsteiligen Selbstdifferenzierung –, welche sich als Technik der Demokratiesicherung betrachten lassen (vgl. Habermas 1992). Zum anderen unterliegt die parlamentarische Praxis anspruchsvollen Rahmenbedingungen, die von Ruth Wodak auch als „Leitmotive“ bezeichnet werden (Wodak 2009: 75). Diese werden selten explizit adressiert, spielen aber in allen Untersuchungen zu Parlamenten eine Rolle und werden daher hier als grundlegende Herausforderungen den weiteren Erkenntnissen vorweg gestellt.

In inhaltlicher Hinsicht sind parlamentarische Akteure mit einem immer weiter gestiegenen Repertoire an politisch zu bearbeitenden Sachverhalten konfrontiert (Patzelt/Edinger 2011: 11). Verantwortlich dafür ist insbesondere die zweifache Umstellung des Staatsaufgabenverständnisses, welche die Erschließung immer neuer politischer Gestaltungsräume bewirkt hat (vgl. Beyme 1988: 344): Vom alleinigen Ziel der Sicherung des Erhalts des Staatskörpers zur Ergänzung um das Ziel des Erhalts der Körper seiner Bevölkerung in der Bismarck'schen Sozialgesetzgebung, und seit den 1950er bis in die 1970er Jahre von der reaktiven Staatsintervention zu einer proaktiven Förderung der allgemeinen Wohlfahrt (Klingemann 1994: 268), welche die politischen Eingriffsmöglichkeiten nun vollends freisetzt (Lessenich 2008: 12ff).

Seither ist die politische Sphäre im Prinzip durch thematische Allzuständigkeit gekennzeichnet. Im Zuge der Digitalisierung ist darüber hinaus der Informationsdruck gestiegen, was sich – trotz Digitalisierung – nach wie vor in einer „mass production of paper and documents“ (Wodak 2009: 72) auswirkt. Schlaglichtartig lässt sich das auch in Zahlen ausdrücken: In ca. 230 Plenarsitzungen pro Wahlperiode werden in insgesamt ca. 1800 Stunden (bei einer durchschnittlichen Sitzungsdauer von 7 Stunden) ca. 1000 Gesetzesvorlagen bearbeitet. Die Zahl der offiziellen Drucksachen beläuft sich auf ca. 10000 (Feldkamp 2011: 761 & S. 1152). Die Flut der Inhalte, wie sie allein durch diese Drucksachen repräsentiert wird, ist durch die Einzelnen in keiner Weise mehr zu verarbeiten.

Diese Flut politischer Inhalte wirkt sich natürlich auch auf den parlamentarischen Zeithaushalt aus: Zeit ist der kritische Faktor der parlamentarischen Praxis (Palonen 2008). Dies lässt sich nicht zuletzt an der Durchschnittsarbeitszeit der Abgeordneten erkennen, die zwischen 50-80 Stunden pro Woche liegt (Patzelt 1996: 480; Best et al 2011: 174).³ Doch nicht nur die Beschäftigung mit den Inhalten ist zeitintensiv: Ihre Funktion als generalisierte gesellschaftliche AnsprechpartnerInnen lässt sie zu gern gesehenen Gästen bei Terminen aller Art werden – von Jahreshauptversammlungen und Festen in Vereinen bis zu Diskussionsveranstaltungen und Informationstreffen (Patzelt 1995 b: 82).⁴ Die Abgeordneten selbst verstehen sich „im großen Umfang als ‚Dienstleistungsunternehmer‘“ (Patzelt 1993: 449). Jene Kombination aus dem Umfang inhaltlicher Beschäftigungserfordernis und der Vielfalt von externen (aber auch internen) Verpflichtungen zeigt vor allem Auswirkungen auf den Arbeitsrhythmus der Abgeordneten: In schneller Folge ist ein Sprung von Termin zu Termin, und damit auch von Thema zu Thema, notwendig. Die ParlamentarierInnen sind „always on the go“ (Wodak 2009: 73).

Schließlich ist die parlamentarische Praxis auch in normativer Hinsicht mit beträchtlichen Anforderungen konfrontiert (vgl. Hitzler 1994: 281). Allein die demokratische Idee ist ein äußerst voraussetzungsvolles Konstrukt, welche an die RepräsentantInnen mit dem Imperativ des Gemeinwohls herantritt. Da empirisch nie auffindbar, soll dieses daher lediglich als „regulative Idee“ (Oberreuter 1979: 24) die parlamentarischen Tätigkeiten anleiten. Als entsprechend vielschichtig wird dann auch der Aufgabenbereich der Parlamente beschrieben – Suzanne Schüttemeyer, eine der zentralen ProtagonistInnen der jüngeren Parlamentarismusforschung, unterscheidet etwa „Gesetzgebungsfunktion, Kontrollfunktion, Wahl- und Rekrutierungsfunktion, Artikulationsfunktion, Öffentlichkeitsfunktion, Legitimationsfunktion“ (Schüttemeyer 1986: 164; vgl. Bagehot 1971). Die augenscheinlich geringe Zufriedenheit der Öffentlichkeit mit der Bewältigung dieser Aufgaben durch ihre parlamentarischen VertreterInnen lässt sich entweder als berechtigte Kritik an deren Leistung, oder aber als Ausdruck kaum einzulösender normativer Anforderungen lesen (Borchert 2003: 164). Dies macht insbesondere Werner Patzelt, ebenfalls zentraler deutscher Parlamentsforscher der Gegenwart und kritischer Kommentator des Verhältnisses von Öffentlichkeit und Parlament deutlich: „[...] die unzutreffenden Vorstellungen der Öffentlichkeit über den Abgeordnetenberuf [verhindern], daß dessen *wirklich bestehende* Probleme in ihrem *tatsächlichen* Verursachungszusammenhängen wahrgenommen, erörtert und gelöst werden“ (Patzelt 1993: 456).

3.2 *Parlamentarische Akteure: Professionalisierung ohne Professionswissen*

Was zeichnet nun aber die Akteure aus, die diese Anforderungen zu bewältigen suchen? Im Hinblick auf die nähere Bestimmung der Eigenschaften parlamentarischer Akteure sind ins-

3 Entsprechend wird auch die Vereinbarung von Privatem und Beruflichem zu einer zentralen Herausforderung des Amtes (Patzelt 1993: 452).

4 Ihre eigene Rolle bei solchen Terminen bezeichnet mancher Abgeordnete nicht unkritisch als „Blumenstockdasein“ (Patzelt 1995 b: 85).

besondere die Zusammensetzung des parlamentarischen (politischen) Personals,⁵ der Weg der Rekrutierung für das Amt des Abgeordneten, das für die parlamentarische Tätigkeit erforderliche Wissen sowie die Deutung der Abgeordnetenposition von Interesse.

Richtet man den Blick auf den Bundestag machen die empirischen Daten schnell deutlich, dass man nicht von „deskriptiver Repräsentation“, also der Korrespondenz von parlamentarischer Personal- und allgemeiner Bevölkerungszusammensetzung, sprechen kann (Pitkin 1967, 60ff.). So ist etwa die Arbeiterschicht mit nur 1,5% deutlich unterrepräsentiert, wohingegen Beamte, Selbstständige und Angestellte stark überrepräsentiert sind und insgesamt 86% der Abgeordneten stellen (Ismayr 2012: 64). Darüber hinaus sind nur gut 30% der Abgeordneten Frauen (Feldkamp 2011: 275). Zu über 40% kommen die Abgeordneten aus Berufsgruppen mit „politiknahem Tätigkeitsprofil“ (Edinger 2009: 185) – waren also z.B. Angehörige von Verbänden oder Parteifunktionäre – und aus Tätigkeitsgruppen im Bereich des öffentlichen Dienstes (Patzelt 1996: 465). Kaufmännische, naturwissenschaftliche und technische Berufe sind hingegen unterrepräsentiert (Kaack 1988), und insgesamt ist die Akademisierung des Bundestages weit fortgeschritten: 90% der Abgeordneten besitzen mittlerweile einen akademischen Abschluss (Feldkamp 2011: 301). Das durchschnittliche Eintrittsalter in den Bundestag liegt bei Anfang bis Mitte vierzig (Edinger 2009: 184; Kaack 1988: 136), insgesamt dominieren die Abgeordneten im Alter zwischen 40 und 60 Jahren (Burmeister 1993: 102; Feldkamp 2011: 252). Bezüglich der Verweildauer im Parlament kann man feststellen, dass nach der Wahl ca. ein Drittel neuer ParlamentarierInnen in das Gremium einzieht (Edinger 2009: 202), die durchschnittliche Zugehörigkeitsdauer zum Bundestag liegt recht konstant bei ca. 10 Jahren (Feldkamp 2011: 259; Kaack 1988: 136).

Wie gelangt man aber überhaupt in ein Parlament? Wie das relativ hohe Alter des Ersteintritts in den Bundestag bereits andeutet, ist die Rede von der dazu nötigen „Ochsentour“ durch die Parteien nicht ganz unbegründet: Der Einstieg in die Berufspolitik erfordert in der Regel bereits im Vorfeld langjähriges politisches Engagement entweder innerhalb der Partei oder auf kommunalpolitischer Ebene – letztere wird mitunter deshalb auch als „Schule der Demokratie“ bezeichnet (Edinger 2009: 191 f). Quereinstiege gelingen hingegen selten (Bailer et al 2013), die Beurteilung der Eignung für ein höheres politisches Amt scheint die praktische Bewährung zu erfordern (Patzelt 1996: 467). Auf diese Weise haben sich durchaus typische Karrierewege der Berufspolitik herausgebildet (siehe schon Davidson 1969: 69). Das „Rekrutierungsmonopol“ haben dabei die Parteien inne, die über die Aufstellung der Wahllisten verfügen und als „Gatekeeper“ des Parlamentseintritts fungieren (Edinger 2009: 194). Zwar bleibt so die Vermutung bestehen, dass in diesem Auswahlprozess Fertigkeiten der BewerberInnen honoriert werden, die nicht diejenigen Fähigkeiten sind, die dann zur späteren Amtsausübung erforderlich wären. Als äußerst zweifelhaft gilt aber die These, dass es vor allem Menschen mit bestimmtem Persönlichkeitsprofil – z.B. einer „power-centered personality“ (Lasswell 1948) – in die Parlamente schaffen (Herzog 1982: 83). Die möglichen Motive zur Ausübung eines parlamentarischen Amtes sind in jedem Falle äußerst vielfältig (Burmeister 1993: 115): sie reichen vom Wunsch, etwas zu bewegen, über persönliches Machtstreben bis zu gesellschaftlichem Pflichtgefühl oder auch Spaß an der abwechslungsreichen parlamentarischen Tätigkeit (vgl. Patzelt 1996: 475 f). Das Ausmaß der rein strategischen Orientierung bei der Amtsausübung wird hingegen wahrscheinlich überschätzt (Hitzler 1994: 283).

Was es nun aber genau ist, das die parlamentarischen Akteure im Sinne einer „guten“ Amtsausübung können müssen, scheint nach wie vor nicht ganz klar zu sein. Aus dem von Weber formulierten Anforderungsprofil – Leidenschaft, Verantwortungsgefühl, Augenmaß (Weber

5 Aus Platzgründen beschränkt sich die folgende Darstellung auf Abgeordnete, obwohl parlamentarische MitarbeiterInnen den zahlenmäßig größeren und in seiner Bedeutung häufig vernachlässigten Teil des parlamentarischen Personals ausmachen (Jekewitz 1995).

1992: 62) –, ist mittlerweile eine verwirrende und nicht selten widersprüchliche Melange an Kompetenzerwartungen geworden (Hitzler 1994: 282). Systematisch lassen sich drei parlamentarisch relevante Wissensdimensionen rekonstruieren: inhaltliches, organisatorisches und politisches Wissen (vgl. Sarcinelli 2011: 131). Insbesondere die Bedeutung des ersteren, also der Faktenkenntnis zu bestimmten Sachgebieten, bleibt dabei ambivalent: Auf der einen Seite sind ParlamentarierInnen im Allgemeinen eher Generalisten (vor allem im Wahlkreis; Schöne 2010: 112) denn Experten, und doch wird parlamentsintern gerade die sachliche Expertise stark honoriert (Patzelt 1995 b: 62). In der Außenwahrnehmung wiederum ruft das Fehlen sachlicher Expertise (beurteilt etwa anhand der primären Berufsausbildung) Misstrauen gegenüber politischen AmtsträgerInnen hervor (Kaltenpoth/Mause 2012: 764 f). Doch das Mandat erfordert nicht allein (und möglicherweise noch nicht einmal hauptsächlich; vgl. Nullmeier et al 2003: 188) Fachwissen: Organisatorisches Wissen spielt eine beträchtliche Rolle, was etwa mit Blick auf die komplexe Terminlage unmittelbar verständlich wird. Vor allem erforderlich ist jedoch politisches Wissen, welches sich beträchtlich schwerer begrifflich fassen lässt. Mitunter fällt unter diese Kategorie: Wissen um Ideologien und ihre Wirkung, Wissen um politische Positionen und deren strategische Nutzbarkeit, Wissen um die Bildung von Koalitionen und Allianzen, Wissen um die Regeln politischer Konfrontation und Konsensbildung (vgl. Wodak 2009: 46; Searing 1994: 372). Was darunter konkret zu verstehen ist bleibt jedoch weitgehend offen – fast unvermeidlich wird man auf die „rules of the game“ verwiesen, die man als ParlamentarierIn eben beherrschen müsse (ebd.).

Es stellt sich damit die – für eine demokratische Gesellschaft ja nicht unwichtige aber seit dem einschlägigen Werk von Bernhard Badura und Jürgen Reese nicht stark prominente (siehe aber: Schöne 1999; Reiser et al. 2011; Willner 2014) – Frage nach der Sozialisation parlamentarischer Akteure: Auf welche Weise lernen diese denn, was sie praktizieren sollen? Das in Parlamenten allgemein relevante Wissen ist weder umfassend expliziert noch kodifiziert, und entsprechend gibt es auch keine allgemeine „Sozialisationsstelle“ für ParlamentarierInnen. Diese sind auf „learning by doing“ verwiesen (Nullmeier et al 2003: 188) – ein Umstand, der vermutlich mitverantwortlich ist für die charakteristisch langen Rekrutierungswege. Politik zu treiben lernt man in aller Regel in der Kommune oder in den Parteien, auch nach Parlamentseintritt sind es die Fraktionen, die maßgeblich für die Einführung der Neulinge in ihr Tätigkeitsfeld zuständig sind (Schüttemeyer 1998: 332 f). Diese Tatsache zeitigt bestimmte Konsequenzen für die (mitunter durch Sanktionen erwirkte) Art der Aneignung des Wissens (Badura/Reese 1976: 136 f), sie ändert aber nichts daran, dass das Tun im Parlament als eine Art Kunstlehre erscheint, die sich niemals vollständig erklären, niemals vollständig erlernen lässt (vgl. Mosca 1950: 61).

Die parlamentarischen Akteure sind zwar in dieser Weise in ihrer Praxis prinzipiell alle mit den gleichen Anforderungen konfrontiert, doch ebenso vielfältig wie die Motive der Amtsausübung sind auch die Formen des Amtsverständnisses (Patzelt 1993). Jene Erkenntnis ist Ergebnis insbesondere rollentheoretisch angeleiteter Untersuchungen, und nach wie vor maßgeblich sind hier die klassischen Kategorien nach Wahlke und Kollegen, die dem Amt des Abgeordneten ein Arsenal von Subrollen zuordnen. Von besonderer Relevanz sind dabei die Ausprägungen der „purposive roles“ – Ritualist, Tribune, Inventor –, die etwas über die Haltung des jeweiligen Abgeordneten zur Gesetzgebungsarbeit aussagen, sowie die Ausprägungen der „representational roles“ – Delegate, Trustee, Politico –, mit deren Hilfe sich das Verhältnis zu den WählerInnen fassen lässt (Wahlke et al 1962: 377ff). Richard Fenno macht darüber hinausgehend darauf aufmerksam, dass die Abgeordneten unterschiedliche Arbeitsstile pflegen, nämlich den „Hill Style“ gegenüber dem „Home Style“ (Fenno 1978) – je nachdem, ob sie gerade im Parlament oder im Wahlkreis zugange sind. Der analytische Gehalt der Unterscheidung zwischen Führungsrollen und „Hinterbänklern“ wird hingegen angezweifelt (Schüttemeyer 2003: 90): Es gibt schlicht zu viele Führungs-, Sonder- und Spezialaufgaben, die

Differenzierung ist zu groß, als dass diese schlichte Dichotomie viel über die tatsächlichen parlamentarischen Abläufe aussagen könnte (Searing 1994: 393).

Die Forschung zu den (bundes-)parlamentarischen Akteuren zeichnet also das komplexe Bild eines professionalisierten Berufsstandes ohne expliziertes Professionswissen, der sich mit seinem vielfältig differenziertem Amtsverständnis jedoch in keiner Weise als homogene Gruppe oder gar „politische Klasse“ (aber: Borchert 2003: 23; Beyme 1992: 27; Mosca 1950) bezeichnen lässt.

3.3 Beziehungskonstellationen im Parlament

Für das Verständnis der parlamentarischen Praxis ist neben Kenntnis der Akteure vor allem Kenntnis der Beziehungen zwischen den ParlamentarierInnen relevant. Die Einzelnen können nämlich im Parlament (je höher die Ebene, desto weniger) kaum etwas bewirken (Ismayr 2003: 53; Schubert/Bandelow 2009: 1) – die absolute Mehrheit der parlamentarischen Einflussrechte sind Gruppenrechte (Schüttemeyer 2003: 82). Die parlamentarischen Akteure sind also auf Kooperation angewiesen, zugleich ruft die Assoziation von Politik und Beziehungen in der öffentlichen Wahrnehmung offenbar ein ungutes Gefühl hervor: In den Sinn kommen Cliques, Klüngel und Gemauschel als Ausdruck unsachgemäßer und illegitimer Absprachen (vgl. Scheuch/Scheuch 1993; Arnim 1997).

Vincenz Leuschner, einer der wenigen Parlamentsforscher, die sich explizit mit dem Forschungsfeld innerparlamentarischer Beziehungen auseinandergesetzt haben, erkennt systematisch zwei gängige Sichtweisen auf parlamentarische Beziehungen: „Während sich die erste Perspektive an einem Modell bürokratisch-rationalen Fortschritts orientiert, wird die zweite Perspektive von den ökonomischen Effizienzkriterien der ‚projektbasierten Polis‘ als gegenwärtiger Ausformung des kapitalistischen Systems dominiert“ (Leuschner 2011: 13). Gemäß der ersteren werden Beziehungen als endgültig zu überwindendes Übel der Vormoderne angesehen, welches das normative Modell eines rein auf dem Prinzip rationaler Verfahren basierenden Staates irritiert (ebd.: 12). Die zweite Perspektive hingegen entstammt der Forschung zu Policy-Netzwerken und erkennt in Beziehungen vor allem das Potential zur effizienten Steuerung unter der Bedingung komplexer werdender gesellschaftlicher Verhältnisse (ebd.: 13; vgl. z.B. Benz 1993: 201).

Keiner dieser beiden Zugänge berücksichtigt dabei die Verankerung parlamentarischer Beziehungen in der Praxis der Akteure. Obwohl gerade Konkurrenz als „elementare Erfahrung“ in Parlamenten gelten kann, wie Renate Mayntz und Friedhelm Neidhardt in einer der wenigen dezidiert soziologischen, explorativ angelegten Untersuchungen zum Parlament feststellen (Mayntz/Neidhardt 1989: 374), sind es doch gerade die persönlichen Beziehungen, die für die ParlamentarierInnen von großer Bedeutung sind für die Bewältigung der typischen Herausforderungen ihres Wirkungsbereiches (Leuschner 2011: 308). Leuschner macht hier drei Typen speziell politischer Freundschaften aus: Die intime, die balancierte und die strategische (Leuschner 2011: 314). Diese unterscheiden sich vor allem durch die Gewichtung ihrer Bedeutung als Instrument im Kampf um Machtpositionen, als Medium der Entwicklung und Durchsetzung politischer Inhalte oder als Rückzugsraum für persönlich-emotionale Bedürfnisse, die in Parlamenten immer latent gefährdet sind (Patzelt 1993: 452). Dieser Analyse zufolge kommt innerparlamentarischen Beziehungen eine ganz zentrale Bedeutung zu, wenn sie auch aus demokratietheoretisch-legitimatorischer Sicht möglicherweise problematisch sind: Sie gewährleisten Handlungsfähigkeit in einer Situation der komplexen Überfrachtung, und sie bieten einen (vor dem gnadenlosen Zugriff der Öffentlichkeit) geschützten Raum, um neue Ideen andenken und kritisch reflektieren zu können (Leuschner 2011: 319). Genau aus diesem Grund spielen im politischen Prozess Gelegenheiten zum Austausch in kleiner Runde – zum Beispiel beim berühmten „Bier danach“ – eine so große Rolle (Nullmeier et al 2003:

14). Dies betrifft auch den interfraktionellen Austausch, denn: „Der politische Gegner ist als Feind nicht mehr denkbar [...]“ (Borchert 2003: 56).

3.4 Differenzierung von Praxisarenen in unterschiedlichen parlamentarischen Kontexten

Parlamente sind sehr stark regelhaft vorstrukturierte Institutionen mit „vielgliedriger Organisationsstruktur“ (Lemke-Müller 1999: 101). Insbesondere handelt es sich nicht um ein homogenes Feld sozialer Praxis, sondern es sind unterschiedliche Kontexte mit je unterschiedlicher personeller, struktureller, materieller und symbolischer Ausstattung, die unterschiedliche Handlungsarenen darstellen (vgl. Dányi 2011). Auch, wenn es eine sehr große Zahl solcher Kontexte gibt – von Leitungs- und Selbstverwaltungsgremien wie Vorständen und Präsidien (Lemke-Müller 1999: 101), über temporär eingesetzte Ausschüsse bzw. Kommissionen (Marschall 2005: 97 f) sowie BürgerInnentermine wie etwa Parlamentsbesuche oder Sprechstunden (Patzelt 1995 b: 96) bis zum (in seiner Bedeutung häufig übersehenen) Abgeordnetenbüro (Scheffer 2014) –, möchte ich mich im Folgenden doch auf zwei Ebenen der Kontextdifferenzierung konzentrieren: Auf die Ebene der Machtverhältnisse mit den Kontexten Regierung und Opposition, sowie auf die Ebene der Diskussionsarenen, mit den hauptsächlichen Kontexten Plenum, Ausschuss und Fraktion.

Die Einteilung der Abgeordneten nach ihrer Zugehörigkeit zu Regierungs- oder Oppositionsfraktionen gehört bis heute zu den basalen Selbstverständlichkeiten der (öffentlichen wie wissenschaftlichen) Parlamentsanalyse (Dahl 1968), zumindest in parlamentarischen Regierungssystemen wie in Deutschland (Ismayr 2003: 47). Hintergrund dessen sind die stark an Parteien und den jeweiligen Mehrheitsverhältnissen ausgerichteten politischen Abläufe: Von der Wahl der Regierung über die Zusammensetzung der parlamentarischen Gremien bis zu den Erfolgchancen bei legislativen Initiativen spielt die Parteizugehörigkeit bzw. die Zuordnung zur Mehrheits- oder Minderheitsseite eine zentrale Rolle (Ismayr 2003: 65; Marschall 2005: 163). Diese Dominanz der Parteien bei der demokratischen Entscheidungsfindung (Klingemann 1994: 270) lässt Beobachter vom „Parteienstaat“ sprechen (Schäfer 1977: 63). Doch nicht nur Einfluss- und Erfolgchancen hängen vom Machtverhältnis ab – dies trifft auch für die Aufgabenverteilung zu: Während die inhaltliche (real umsetzbare) Gestaltung der Wirkungssphäre vor allem den Regierungsfractionen obliegt (Schüttemeyer 1998: 333), kommen den Oppositionsfractionen etwas andere Aufgaben zu, wie Martin Sebaldt herausstellt. Sie besitzen die Funktion, Kritik und Kontrolle auszuüben, inhaltliche (aber auch personelle) Alternativen zu entwickeln und marginalisierte Sachverhalte zu thematisieren, sowie außerdem die Integration derjenigen BürgerInnen ins politische System zu gewährleisten, die sich von den Regierungsparteien nicht vertreten fühlen (Sebaldt 1992: 335ff). Schnell wird bei diesem Aufgabenspektrum deutlich: „Ohne Opposition kein demokratischer Parlamentarismus“ (Marschall 2005: 119). Die dichotome Entgegensetzung von Regierung und Opposition wirkt sich bis auf die Ebene der Kommunikation aus: Verbal wird weitreichender Antagonismus zwischen diesen beiden Seiten hergestellt (Patzelt 1995 b: 65), der von außen gesehen gelegentlich als Inszenierung unverbrüchlichen Blockdenkens anmutet (Ismayr 2003: 69).

Diese prominente Gegenüberstellung reicht für das Verständnis der kontextuellen Strukturierung der parlamentarischen Praxis jedoch nicht aus (vgl. Beyme 1997: 165 f). Während zwar das Plenum in der Regel – und wiederum: je höher die parlamentarische Ebene, umso mehr – voll durchdrungen ist von der Logik der parteipolitischen Konfrontation und vor allem als Forum, als „Schaufenster“ (Marschall 2005: 117) der Zurschaustellung der eigenen (sich vom politischen Gegner unterscheidenden) Inhalte dient (Schick/Zeh 1993: 92), gilt dies für die übrigen wichtigen Arenen Ausschuss, Fraktion und Arbeitsgruppe in der Regel nicht in diesem Maße. Auf den letzteren liegt jedoch das Gewicht der parlamentarischen Tätigkeit (vgl. Beyme

1997: 188) – entsprechend wird auch Deutschland in der Parlamentarismusforschung als Arbeits- und nicht (wie etwa das britische House of Commons) als Redeparlament ausgewiesen (Steffani 1965). Die eigentliche Auseinandersetzung mit den Inhalten findet also nahezu ausschließlich bereits im Vorfeld der Plenarsitzung statt, nämlich zum einen in den Ausschüssen, also den arbeitsteilig angelegten und im Verhältnis der Wählerstimmenanteile besetzten Gremien (Steffani 1988: 271). Der Umgang in Ausschüssen ist nicht selten ein kollegialer, wobei das Ausmaß an Kollegialität, Diskursivität und Konfrontativität nicht nur von der vergleichsweise geringen Größe (Loewenberg 1969: 449), sondern auch von der je unterschiedlichen Arbeitsatmosphäre im je konkret zu betrachtenden Ausschuss (Mayntz/Neidhardt 1989: 375) und dessen Stellung in der Machthierarchie des Parlaments (Kaack 1988: 143 f) abhängt (vgl. Oertzen 2005). Mit Blick auf den Anteil der einstimmig verabschiedeten Entscheidungen im Bundestag, der bereits lange bei mindestens zwei Dritteln liegt (Steffani 1988: 273; Thaysen 1988: 98), lässt sich vermuten, dass die Bedeutung der parteipolitischen Kontroverse – mitunter wegen der historisch starken Konsensorientierung der Deutschen (ebd.) – überschätzt wird.

Die maßgeblichen inhaltlichen Weichenstellungen passieren dennoch zumeist bereits im Vorfeld der Ausschusssitzungen, nämlich fraktionsintern (Steffani 1988: 273). Dabei sind die Fraktionen nicht die einheitlichen Blöcke, als die sie von außen gesehen mitunter erscheinen mögen: Auch die Fraktion ist stark arbeitsteilig und hierarchisch differenziert (Schüttemeyer 2003: 85). Dabei zeigt sich ihre Ambivalenz, denn auf der einen Seite fungiert sie als Rückzugsraum und Ort der offenen inhaltlichen Diskussion, auf der anderen Seite ist die Fraktion entscheidend für die Zuteilung von Privilegien zuständig – von der Rede im Plenum bis zur parlamentarischen Führungsposition – und wird so selbst zum vorrangigen Raum der persönlichen Konkurrenz.⁶ Im Spannungsverhältnis zwischen freiem Mandat und fraktionellem Kohärenzdruck sind es aber dennoch die Fraktionen und in diesen insbesondere die nach Themengebieten eingeteilten Arbeitsgruppen, in denen offen diskutiert und über die inhaltliche Ausrichtung befunden wird. Vor dem Hintergrund des so sequenzierten Arbeitsablaufs – von der Arbeitsgruppe über die Fraktion in die Ausschüsse und ins Plenum, in dem erst die bindende Entscheidung getroffen werden kann (Schick/Zeh 1993: 77) – wird die starke Orientierung der Politikbeobachtung an der Plenarsitzung zum Problem (Patzelt 1995 b: 56ff; Marschall 2005, 184 f).

An dieser Stelle lässt sich nun ein Zwischenresümee formulieren: Der Kenntnisstand der Parlamentarismusforschung macht eindrucksvoll deutlich, dass die Ausstattung parlamentarischer Situationen sowohl in formeller als auch in informeller Hinsicht in beträchtlichem Maße komplex differenziert ist und von „dem“ parlamentarischen Prozess eigentlich nicht die Rede sein kann. In dreierlei Hinsicht erfordert jener Stand der Forschung jedoch der Qualifizierung: Erstens zeigt sich schnell, dass sich Untersuchungen der Parlamentarismusforschung vor allem für die höheren parlamentarischen Ebenen, in Deutschland insbesondere den Bundestag, beziehen. Tiefer liegende parlamentarische Ebenen werden unter dem Aspekt der Politikverflechtung interessant (Scharpf 1985: 327ff), und national wie international geraten mittlerweile auch Landesparlamente vermehrt ins Blickfeld (Mielke/Reutter 2011) – die Beteilung als „Schulen der Demokratie“ hat den Kommunen hingegen bisher noch kein analoges Forschungsinteresse beschert. An dieser Stelle lässt sich daher von einem „big parliament bias“ sprechen. Zweitens kann die Parlamentarismusforschung zwar mit einem umfangreichen Korpus an empirischen Daten aufwarten, doch ist die dominante Analyserichtung entlang der klassischen Begriffe der politischen Theorie nicht in der Lage, jenes Material voll aufzuschlüsseln. Auf diese Weise entsteht ein Empirieüberschuss, der theoretisch nicht eingeholt werden kann und letztlich nur noch deskriptiv abgebildet wird. In der Folge werden, drittens, sehr häufig jene Kategorien als Heuristik der Ergebnisordnung übernommen, die als Bestand-

6 Man denke an die bekannte Steigerungsformel „Freund – Feind – Parteifreund“.

teile des parlamentarischen Prozesses auch formal – etwa in der parlamentarischen Geschäftsordnung – festgeschrieben sind. Gemeint sind damit eben jene Einteilungen in Plenum, Ausschuss, Fraktion, Vorstand etc., die immer wieder die Darstellung der Ergebnisse strukturieren, damit aber die verschiedenen Texte (nicht unbedingt gerechtfertigt) als redundant erscheinen lässt und konkrete Erkenntnisbeiträge verdecken. Das größte Manko der Parlamentarismusforschung ergibt sich genau aus dieser vordringlichen Orientierung an abstrakten Begriffen oder formalen Prozessen: Was die ParlamentarierInnen nun eigentlich tun, um in diesem komplexen Umfeld zu bestehen, gerät aus dem Blick. Mit vielversprechenden, empirisch gewonnenen Systematisierungen der parlamentarischen Vorgänge entlang der von den Akteuren betriebenen Tätigkeiten – Sitzungen, Informations- und Kontakttätigkeiten, administrative bzw. Routinetätigkeiten, inhaltliche Ausarbeitungen etc. (Herzog et al 1990: 86 f) – weiß die Parlamentarismusforschung nichts weiter anzufangen und lässt ihr eigenes diesbezügliches empirisches Potential brachliegen.

4. Die Praxis im Parlament II: Parlamentarische Tätigkeiten

Die Untersuchung der Tätigkeiten in all diesen Facetten stellt jedoch die zentrale (wenn auch am schwersten zu erfassende; vgl. Hübner et al 1969: 24) Komponente der Praxisanalyse dar. Das parlamentarische Tun kann man dabei mit Max Weber allgemein und tätigkeitsoffen als „Arbeit an der Sache“ charakterisieren (Weber 1992: 62) – die Policy-Forschung mit ihrem Interesse an der Formierung politischer Inhalte lässt sich bis zu einem gewissen Grad als Einlösung eines so angedeuteten Forschungsinteresses verstehen, welche auch einen Beitrag leisten kann zur Beschäftigung mit parlamentarischen Tätigkeiten (ohne, dass Parlamente annähernd im Fokus dieser Forschungsrichtung stehen). Inwiefern damit ein konzeptioneller Mehrwert einhergeht, wird in Abgrenzung vom demokratiethoretisch abgeleiteten Modell parlamentarischer Tätigkeiten deutlich – denn eine derartig theoretische Vorstellung besitzt die Parlamentarismusforschung durchaus. Die Rekonstruktion theoretischer Modelle parlamentarischer Tätigkeit beginnt daher mit dem Begriff der Repräsentation.

4.1 Repräsentieren als Tätigkeit oder vom Verschwinden des Akteurs

Beschäftigt sich Parlamentarismusforschung explizit mit dem spezifischen Tätigsein der parlamentarischen Akteure, so geht es in zentralem Zugriff um Repräsentation, die Abgeordneten werden zu RepräsentantInnen (Patzelt 1993; Eulau/Wahlke 1978). Diese Sichtweise ist demokratiethoretisch zentral, geht es doch um die Frage, wie sich die Idee der Herrschaft des Volkes in der Realität umsetzen lässt. Auch die Tätigkeit des Repräsentierens ist dabei eine inhaltliche, es steht die Frage im Mittelpunkt, auf welche Weise sich die Abgeordneten zum „Volkswillen“, der ja ebenfalls inhaltlich bestimmt ist, verhalten. Besteht also „congruence between the policy preferences of the represented and the policy decisions of the representative“ (Fenno 1978: 240)? Bei der Behandlung dieser Frage spielt für die Parlamentarismusforschung insbesondere die Einschätzung der „Responsivität“ (Marschall 2005: 58) der Abgeordneten eine große Rolle, also das Ausmaß, in dem die ParlamentarierInnen auf die vielfältigen gesellschaftlichen Strömungen reagieren oder aber als „abgehoben“ von diesen zu bezeichnen sind. Als Indikator solcher Responsivität dient dabei beispielsweise der Grad der gesellschaftlichen Vernetzung der Abgeordneten in Vereinen, Verbänden, unterschiedlichen gesellschaftlichen Gruppen, die im Allgemeinen etwa im Bundestag hoch ist (Herzog et al. 1990: 34; Patzelt/Algsinger 2001).

Betrachtet man das Konzept der Repräsentation etwas genauer, so lässt sich dieses mit Hanna Pitkin ganz grundsätzlich verstehen als Prozess der Vergegenwärtigung eines faktisch Abwesenden (Pitkin 1967: 9), im politischen Falle eben des Volkswillens. Jene Vergegenwärtigungsleistung gründet Pitkin dabei auf zwei Komponenten der Repräsentation: zum einen auf das bereits erwähnte und in der Parlamentarismusforschung zentrale Konzept der Responsivi-

tät. Zum anderen hebt sie aber auch die Bedeutung „politischer Führung“ hervor (Brettschneider 2002: 260), womit sie dem Umstand Rechnung trägt, dass weder Volkswille noch Gemeinwohl (wie oben dargestellt) empirisch auffindbar sind. Damit wird deutlich: Für die effektive Repräsentation reicht die reine Bezugnahme auf vorhandene gesellschaftliche Strömungen nicht aus – mit dem zweiten Aspekt, der „Führung“, ist vielmehr auf den Vorgang der Herstellung des Volkswillens durch politische Akteure verwiesen. Dieser Vorgang ist zwar auf die Wahrnehmung eben solcher Strömungen angewiesen, erklärt sich aber noch nicht allein aus der derartig praktizierten Responsivität. So verstanden macht das Konzept der Repräsentation ein Bild des demokratischen Prozesses fragwürdig, das auf der „romantischen Illusion“ (Arndt 1946: 83, zitiert nach Llanque 2001: 276) einer „Identität von Regierenden und Regierten“ (Fraenkel 1991: 139) beruht – RepräsentantInnen verkörpern eben nicht eigentlich den Volkswillen, sondern sie stellen ihn in gewissem, allerdings bisher demokratietheoretisch nicht genauer bestimmten Sinne erst selbst her.

Indem sich die Parlamentarismusforschung jedoch maßgeblich auf den Aspekt der Responsivität konzentriert, die Frage der aktiven Herstellung des Volkswillens also weitgehend außen vor lässt, schließt sie sich implizit der populären Deutung an, für die ParlamentarierInnen lediglich als Platzhalter von BürgerInneninteressen in Erscheinung treten (Fraenkel 1991: 302). Einer der wichtigsten deutschen VertreterInnen der Pluralismustheorie, Ernst Fraenkel, bezeichnet das einer solchen Vorstellung zugrunde liegende Demokratieverständnis als „rationale Demokratietheorie“ und bringt es in die Nähe einer Ideologie, der man eine „empirische Demokratietheorie“ gegenüberstellen müsse (Fraenkel 1991: 149).⁷ Wo dies (wie in der Parlamentarismusforschung) nicht geschieht, werden politische Akteure auf die Verwaltung des unüberwindlichen Defizits der Unmöglichkeit unmittelbarer Verwirklichung des Volkswillens reduziert. Überspitzt formuliert bedeutet das: Im Idealmodell rationaler Demokratietheorie treten die RepräsentantInnen als eigenständige Akteure überhaupt nicht mehr in Erscheinung – sie sind lediglich das Medium, durch die der Volkswille zur Geltung gelangen soll. Aus praxisanalytischer Perspektive wird ein solches Verständnis zum Paradox: Möchte man parlamentarische Tätigkeit im Sinne des Repräsentierens analysieren, so gilt es, gerade vom Eigenbeitrag der Akteure abzusehen. Das parlamentarische Tun wird zur Nicht-Tätigkeit. Wo die klassischen Begriffe der politischen Theorie – Demokratie, Gewaltenteilung, Legislative, Volk etc. – zuvor lediglich einige blinde Flecken beim Umgang mit dem empirischen Material übrig zu lassen schienen, werden sie nun bei der Frage nach dem praktischen Tun der parlamentarischen Akteure regelrecht zum Erkenntnishindernis: „Die seit dem 19. Jahrhundert beklagte ‚Krise des Parlamentarismus‘ ist nicht eine Krise der Praxis, sondern eine Krise der Theorie“ (Schütt-Wetschky 2005: 507) – einer Theorie nämlich, die sich nahezu vollständig von den realen Handlungspotentialen abgekoppelt hat.

4.2 Momente der Entscheidung im Parlament

Für den Eigenbeitrag der Parlamente bei der Formierung politischer Inhalte kann man sich hingegen seit der Einführung der Systemperspektive in die Politische Soziologie durch David Easton interessieren (Easton 1957: 389). Nicht ohne Grund lässt sich diese daher auch als erste tatsächlich soziologische Theorieperspektive in der Politikwissenschaft erachten: Sie erlaubt eine Formulierung des Zusammenhangs der Gesellschaft mit dem politischen System über die beiden Konzepte „demands“ und „support“ (Easton 1965: 27), und sie erfasst die Rückwirkung des politischen Systems auf die Gesellschaft über dessen „authoritative output“ an „binding decisions“ (ebd.: 352 f). Dass letztere dabei nicht in einem einfachen Verhältnis stehen zu den gesellschaftlichen „Inputs“ (und sich also auch nicht im schlichten Sinne als Repräsentationen

⁷ Vergleiche auch die Gegenüberstellung von „traditionellem“ und „realistischem“ Demokratiekonzept (Schütt-Wetschky 2005: 499 f.).

fassen lassen), deutet die Metapher der „black box“ an: “Inputs of demands alone are not enough to keep a political system operating. They are only the raw material out of which finished products called decisions are manufactured.” (Easton 1957: 390). Was also im politischen System selbst geschieht, auf welche Weise die politischen Akteure das Zustandekommen solcher Entscheidungen herbeiführen, ist von außen nicht einsehbar und folgt einer gänzlich eigenen Logik (Luhmann 2002: 69ff.).

In der Folge entsteht großes wissenschaftliches Interesse an politischen Entscheidungen, parlamentarische Akteure treten nunmehr nicht nur als RepräsentantInnen, sondern auch als EntscheiderInnen über Sachverhalte in Erscheinung und werden so in ihrer eigenständigen Aktivität erkennbar. Es ist insbesondere die quantitativ ausgerichtete Policy-Forschung, die sich in umfassender Weise mit den Determinanten der politischen Entscheidungsfindung auseinandersetzt – das Erkenntnisspektrum reicht von „ökonomischen und sozialen Kontextbedingungen“ (Jann/Wegrich 2009: 88) über die persönlichen Nutzenkalküle der Abgeordneten bis zur Wirkung weiterer Faktoren wie persönlicher Bekanntschaft (Arnold et al 2000). Wo es also um Parlamente geht – nicht selten steht nämlich vielmehr das sogenannte „iron triangle“ aus Regierung, Ministerialverwaltung und Interessengruppen im Vordergrund (Blum/Schubert 2011: 63) – steht also die Gesetzgebungsfunktion des Parlaments im Fokus, die Ergebnisse der Abstimmungen in der beschlussfassenden Vollversammlung werden zum zentralen Referenzpunkt parlamentarischen Tätigseins.

Diese Schwerpunktsetzung entspricht weitgehend der öffentlichen Perspektive auf Parlamente – für die Perspektive der Abgeordneten selbst ist dies hingegen nicht im gleichen Maße der Fall: Bereits zuvor wurde dargestellt, dass die eigentliche Beschlussfassung im Plenum bei den parlamentarischen Akteuren in der Regel nur noch am Rande Aufmerksamkeit erfährt. Der kurze Moment der Entscheidung im Parlament mag der Anfang einer gesellschaftlichen Wirkungskarriere sein, bezogen auf die Tätigkeit der parlamentarischen Akteure markiert er hingegen gerade den (vorläufigen) Schlusspunkt einer nicht selten langen Befassungsgeschichte. Mit dem alleinigen Blick auf Entscheidungen bleibt die Hauptlast an „[...] predecision processes [...] relatively uncharted territory“ (Kingdon 2011: 1).

Wenn sie auch den Blick auf den Beitrag der parlamentarischen Akteure zur Formierung politischer Inhalte lenkt, so stellt also die Entscheidungsperspektive doch eine dramatische Engführung des Verständnisses parlamentarischer Tätigkeiten dar – der eigentliche Formierungsprozess bleibt nach wie vor verdeckt. Noch mehr Gewicht erhält dieser Befund durch Erinnerung daran, dass die Gesetzgebung ja nur als eine von mehreren Funktionen des Parlaments gesehen werden kann. Wenn es dann auch noch vor allem die großen, öffentlichkeitswirksamen Entscheidungen sind, die in die Analyse einbezogen werden (Knoke 1993: 35), kann man dem „big parliament bias“ der Parlamentarismusforschung einen „big decision bias“ der Policy-Forschung an die Seite stellen.

4.3 *Der Weg der Policies*

Der eigentliche Prozess der Formierung politischer Inhalte kann dagegen mit allgemeinen Modellen der Policy-Forschung näher betrachtet werden, die „Licht in den Schatten der black box“ (Blum/Schubert 2011: 25) bringen. Am verbreitetsten ist dabei die Heuristik des „Policy Cycle“, gemäß der politische Inhalte mehrere Phasen durchlaufen: Zunächst ist die Problemdefinition erforderlich, dann folgen Agenda-Setting, Politikformulierung sowie Implementierung und schließlich Evaluierung, nach welcher der Kreislauf wieder von vorne beginnt (bzw. die Policy „terminiert“ wird). Durch diese Differenzierung der verschiedenen Phasen der Formierung politischer Inhalte wird der komplexe Prozess deutlich, der vor (und nach) der Entscheidung – die bezeichnenderweise als eigene Phase im Modell überhaupt nicht auftaucht – abläuft. Indem es diese Komplexität in unmittelbar eingängiger Weise zugänglich macht, hat

jenes Modell für die Forschung sehr fruchtbar gewirkt (Sabatier 1999: 6): Zu jeder dieser Phasen sind umfangreiche Forschungskorpora entstanden. Zwischenzeitlich hat sich jedoch auch Kritik an diesem Modell formiert (Nakamura 1987; Blum/Schubert 2011: 135), das keine theoretische Einbettung besitzt und die Phasen (und damit auch die Forschung dazu) unverbunden nebeneinander stehen lässt (vgl. deLeon 1999: 23). Offenbar gilt: Wo die Parlamentarismusforschung zu stark an klassischer Institutionentheorie orientiert ist, erscheint die Policy-Forschung als generell zu wenig interessiert an konzeptioneller Theoriearbeit (Sabatier 1999).

Allerdings gibt es nun schon seit einigen Jahren zunehmend Versuche in diese Richtung, und einer der vielversprechendsten davon ist der „Multiple Streams“-Ansatz (Kingdon 2011), der Mitte der 1980er Jahre von John Kingdon im Anschluss an das „garbage can“-Modell der Organisationstheorie entwickelt wurde (Cohen/March/Olsen 1972). Kingdon stellt fest, dass Politik – ebenso wie die von Michael Cohen und Kollegen untersuchten Organisationen – durch unklare Präferenzen, unklare Technologie und wechselnde TeilnehmerInnen charakterisiert ist und daher die Rationalperspektive nicht weiter führt (vgl. Zahariadis 1999). Vor diesem Hintergrund fragt er sich, warum im politischen Prozess manche Inhalte relevant werden und andere nicht – „[...] what makes an idea’s time come“ (Kingdon 2011: 1)? Anhand empirischer Studien arbeitet Kingdon dann heraus, dass Inhalte dann voran kommen, wenn sich ein „window of opportunity“ öffnet (Kingdon 2011: 166), wenn nämlich die drei zunächst einmal unabhängigen Ströme gesellschaftlicher Problemlagen („problems stream“), politisch formulierter inhaltlicher Alternativen („policy stream“) sowie der aktuellen Konstellation der Machtverhältnisse („politics stream“) zusammentreffen (Kingdon 2011: 87). Dieses Gelegenheitsfenster öffnet sich dabei durch Ereignisse auf der Problem-Seite – etwa durch eine Naturkatastrophe, die unmittelbaren Handlungsbedarf erzeugt –, oder auf der Politics-Seite – beispielsweise durch eine gerade gewonnene Wahl (Kingdon 2011: 163). Erst jetzt kommt es auf die politischen Akteure an: Sie müssen die Gelegenheit ergreifen und eine tragfähige Verbindung zwischen jenen Strömen herstellen (Kingdon 2011: 127 f).

Hier setzt nun erneut die praxisanalytische Kritik an: Die Bedeutung der Akteure tritt wiederum nur momenthaft in Erscheinung. Erkennbar nutzen derartige theoretische Policy-Modelle – ein weiteres Beispiel dafür wäre etwa das „Advocacy Coalition Framework“ (Sabatier/Jenkins-Smith 1999) – vor allem externe Faktoren für die Erklärung des Zustandekommens politischer Inhalte: Die Machtverhältnisse, die gesellschaftlichen Problemlagen, oder auch Gruppierungsprozesse. Die Bildung inhaltlicher Alternativen und Lösungsansätze, der Policy-Strom selbst scheint dagegen einer eigenen, nicht auf Akteure angewiesenen Logik zu folgen: „The process is evolutionary, a selection process in which some of these ideas survive and flourish.“ (Kingdon 2011: 124). Die Auswahl von Inhalten wird daher erklärungsbedürftig, deren Formierung selbst jedoch nicht – das Aufkommen von Ideen und Alternativen erscheint vielmehr als selbsttätiger Prozess.

4.4 *Das Parlament als Fertigungsstätte*

Eine Alternative zu genau dieser Sichtweise zeichnet sich in einer neueren Forschungsbewegung ab: Der ethnographisch angeleiteten Untersuchung von Parlamenten. Anschließend an den Pionier in Sachen parlamentarischer Ethnographie, den Parlamentarismusforscher Richard Fenno (Fenno 1986), stammen jene Studien im Einzelnen doch aus ganz unterschiedlichen Traditionen: Der Policy-Forschung (Nullmeier et al 2003), der Diskursanalyse (Wodak 2009), der Kulturforschung (Schöne 2010). Sie alle verbindet aber eine Sichtweise auf den politischen Prozess, der diesen als aktiven Vorgang eines „producing order“ (Latour/Woolgar 1986: 35) in Erscheinung treten lässt – Politik lässt sich in Analogie zu einer „factory where facts [are] produced on an assembly line“ (Latour/Woolgar 1986: 236) betrachten. Der parlamentarische

Prozess erscheint damit als ein Fertigungszusammenhang, der die Formierung politischer Inhalte zum Handwerk der parlamentarischen Akteure werden lässt.

Am ausdrücklichsten wird dies bisher dort formuliert, wo sich ethnografisch angelegte Untersuchungen des Parlamentsbetriebs mit dem Vorgang politischer Positionierung auseinandersetzen. Hervorzuheben ist dabei der Ansatz von Tanja Pritzlaff sowie der Ansatz von Thomas Scheffer: Pritzlaff beschreibt die aktive Positionierung als zentrale Praxis der Verortung in einem inhaltlich und mit Akteuren gefüllten politischen Raum, in welchem politische Akteure im Rahmen des politischen Konkurrenzkampfes eine möglichst herausgehobene Stellung zu erringen suchen (Pritzlaff 2003: 245). Sie betont: „Die Akteure werden dabei zwar durch den Kontext, in dem sie sich bewegen, durch dessen Normen, Werte und Regeln, durch die den Kontext bestimmenden gemeinsamen Wissensbestände geprägt, aber sie sind gleichzeitig aktive Gestalter ihrer Umwelt [...]“ (ebd.: 246). Von dieser Grundannahme geht auch Scheffer aus, der jedoch nicht auf die Praxis der Positionierung fokussiert, sondern den Prozess der Herstellung politischer Sachpositionen in den Vordergrund stellt (Scheffer 2014). Positionen versteht er dabei als „[...] kollektive Festlegungen zu Sachfragen, die als politische Diskursbeiträge gegen andere öffentlich zum Zuge kommen“ (Scheffer 2014: 370). Scheffer schlüsselt diesen Prozess weiter auf: Er läuft eben gerade nicht selbsttätig ab, vielmehr sind Positionen das Ergebnis eines anstrengenden Wertschöpfungsprozesses, der von den maßgeblichen Akteuren vorangetrieben werden muss. Insbesondere sind es zwei Schwellen im Fertigungsprozess, welche die parlamentarischen Akteure zu überwinden suchen: Zunächst müssen erst einmal die „Rohstoffe“ für eine Position zusammengetragen und (aus-)sortiert werden (ebd., 374ff.), bevor darüber befunden wird, ob diese sich überhaupt im Sinne einer politischen Profilbildung nutzen lässt. Wird ein solches Potenzial erkannt, so geht es im zweiten Schritt daran, vorhandene Vor- und Zwischenprodukte – etwa in Form früherer Positionen oder Zuliefernertexte der verschiedenen Büros (ebd.: 378ff.) – zusammenzubringen und in homogenisierender, kollektiver Textarbeit (ebd.: 380 f.) ein Produkt hervorzubringen, dem erst dann (und auch nur eventuell) durch die Fraktion der Status der Position zuerkannt wird (ebd.: 383). Der öffentliche Diskurs über die Position selbst beginnt erst dann, wenn die Hauptarbeit der ParlamentarierInnen abgeschlossen ist.

Durch die Nutzung einer Fertigungsperspektive auf parlamentarische Tätigkeiten lässt sich also Wissen zur parlamentarischen Praxis über die Kenntnis der Ausstattung der Situation hinaus erschließen. Sie macht deutlich, dass das Hantieren mit Ideen kein „nur ideeller“, also selbsttätiger und in seinem Zustandekommen nicht weiter (außer durch den Bezug auf die Köpfe von Genies) erklärbarer Vorgang ist, sondern dass man sich diesen vielmehr als materiellen Prozess vorstellen muss, der als solcher nur dadurch vorangetrieben wird, dass Akteure Hand an Ideen anlegen. Derartige Ansätze befinden sich jedoch noch in ihren Kinderschuhen, sodass man gespannt auf weitere Antworten auf die Frage warten kann: Auf welche Weise werden politische Inhalte durch die parlamentarischen Akteure formiert?

5. Die Relevanz parlamentarischer Praxisanalysen

Im Vorangegangenen wurde die parlamentarische Praxis als Prozess der Fertigung politischer Inhalte vor dem Hintergrund der komplexen Struktur von Parlamenten erkennbar. Das so gezeichnete Bild ist jedoch wie dargestellt noch keineswegs vollständig: Während die Kenntnisse in Bezug auf die erste Komponente der Praxis, die Ausstattung der Situation, bereits sehr umfangreich sind und Parlamente als äußerst komplex strukturierte Handlungsfelder in Erscheinung treten lassen, steht gerade das Wissen zur zweiten und eigentlich zentralen Komponente der Praxis, der Frage nach den praktischen Tätigkeiten in Parlamenten, am Anfang. Noch verstärkt wird diese Tendenz durch einen „big decision bias“, der sich im Bereich der Tätigkeitsanalyse erkennen lässt – dieser wird darüber hinaus auf Seiten der Situationsanalyse

durch einen „big parliament bias“ ergänzt. Vor allem aber fehlt es an Ansätzen, welche beide Komponenten der Praxis in systematischer Weise aufeinander beziehen: Es fehlt mit anderen Worten an genuinen Praxisanalysen des Parlaments. Erst diese sind in der Lage, beide Komponenten der Praxis systematisch aufeinander zu beziehen und so zu klären, in welcher Weise die Anforderungen, die situativ an die Akteure gestellt werden, durch diese tätig bewältigt werden.

Sucht man nach Gründen für die bisher ausgeprägt selektive Beforschung der Parlamente, so greifen nicht die üblichen eindeutigen Diagnosen eines Empirie- oder eines Theoriedefizits: Die Parlamentarismusforschung, als zentrale Anlaufstelle zum Wissen rund um die Parlamente, ist vielfältig empirisch orientiert und stellt immer wieder den Bezug her zur klassischen politischen (Institutionen-)Theorie. Doch gerade letztere stellt sich bei genauerem Hinsehen als das eigentliche Erkenntnishindernis dar: Aus der Vielfalt empirisch beobachtbarer Vorgänge werden nur die demokratiethoretisch relevanten herausgefiltert, die Kapazitäten der Akteure werden theoretisch vom Handeln auf das Repräsentieren verengt. An diesen stark normativ aufgeladenen und in langer Ideengeschichte gebildeten Begriffen (vgl. Sartori 1997: 7) scheint man kaum mehr vorbeidenken zu können – das Parlament lässt sich offenbar nicht *nicht* als zentrale Institution der Demokratie betrachten. Um jedoch ein vollständiges Bild der Parlamente zu erhalten, so die These hier, ist genau dies notwendig: Die Suspendierung der klassischen Konzepte des Politischen, um letztlich das Politische selbst besser verstehen zu können.

Die Praxisanalyse der Parlamente kann dazu einen wichtigen Beitrag leisten: Anstatt parlamentarische Vorgänge und Handlungsabläufe von Beginn an als in einem bestimmten Sinne „politisch“ zu klassifizieren, zeichnet sich die Praxisperspektive dadurch aus, dass sie nicht von vorneherein festlegt, als was diese Vorgänge eigentlich gesehen werden sollten und sich so Offenheit bewahrt für die tatsächliche Vielfalt parlamentarischer Bewältigungsformen. Aus Sicht der Politischen Soziologie kann das bedeuten: Statt wie bisher vor allem das Politische in der Gesellschaft aufzuspüren kommt es nun darauf an, die vielfältigen Facetten des Sozialen in den klassischen politischen Institutionen nachzuzeichnen. Was das Politische tatsächlich ausmacht wird nämlich erst deutlich, hat man die dahinterstehende soziale Praxis begriffen.

Literatur

- Almond, Gabriel (1998): Political Science: The History of the Discipline, in: Robert Goodin / Hans-Dieter Klingemann (Hrsg.): A New Handbook of Political Science, Oxford: Oxford University Press: 50-96.
- Almond, Gabriel / Verba, Sidney (1963): The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations, Newbury Park-London-New Delhi: Sage Publications.
- Arnim, Hans Herbert von (1997): Fetter Bauch regiert nicht gern. Die politische Klasse – selbstbezogen und abgehoben, München: Kindler.
- Arnold, Laura / Deen, Rebecca / Patterson, Samuel (2000): Friendship and Votes: The Impact of Interpersonal Ties on Legislative Decision Making, in: State and Local Government Review 32: 142-147.
- Badura, Bernhard / Reese, Jürgen (1976): Jungparlamentarier in Bonn – ihre Sozialisation im Deutschen Bundestag, Stuttgart-Bad Cannstatt: Friedrich Frommann.
- Bagehot, Walter (1971): Die englische Verfassung. Herausgegeben und eingeleitet von Klaus Streifthau, Neuwied-Berlin: Luchterhand.
- Bailer, Stefanie / Meißner, Peter / Ohumura, Tamaki / Selb, Peter (2013): Seiteneinsteiger im Deutschen Bundestag, Wiesbaden: VS Verlag.
- Benz, Arthur (1993): Politiknetzwerke in der horizontalen Politikverflechtung, in: Dorothea Jansen / Klaus Schubert (Hrsg.), Netzwerke und Politikproduktion. Konzepte Methoden, Perspektiven, Marburg: Schüren: 185-204.

- Best, Heinrich / Jahr, Stefan / Vogel, Lars (2011): Karrieremuster und Karrierekalküle deutscher Parlamentarier, in: Werner Patzelt / Michael Edinger (Hrsg.), Politik als Beruf. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 44, Wiesbaden: VS Verlag: 168-191.
- Beyme, Klaus von (1997): Der Gesetzgeber. Der Bundestag als Entscheidungszentrum, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Beyme, Klaus von (1992): Der Begriff der politischen Klasse – Eine neue Dimension der Elitenforschung?, in: Politische Vierteljahresschrift 33: 4-32.
- Beyme, Klaus von (1988): Wirtschafts- und Sozialpolitik im Deutschen Bundestag. In: Uwe Thaysen / Roger Davidson / Robert Livingston (Hrsg.), US-Kongreß und Deutscher Bundestag. Bestandsaufnahmen im Vergleich, Opladen: Westdeutscher Verlag: 342-365.
- Blum, Sonja / Schubert, Klaus (2011): Politikfeldanalyse, Wiesbaden: VS Verlag.
- Borchert, Jens (2003): Die Professionalisierung der Politik. Zur Notwendigkeit eines Ärgernisses. Frankfurt a.M.: Campus.
- Bourdieu, Pierre (1979): Entwurf einer Theorie der Praxis, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Burmeister, Kerstin (1993): Die Professionalisierung der Politik. Am Beispiel des Berufspolitikers im parlamentarischen System der Bundesrepublik Deutschland, Berlin: Duncker & Humblot.
- Buzogány, Aron (2015): Institutionalisation durch Imitation? Die Europäisierung des Parlamentarismus in Mittel- und Osteuropa, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 46: 257-271.
- Cohen, Michael / March, James / Olsen, Johan (1972): A Garbage Can Model of Organizational Choice, in: Administrative Science Quarterly, Bd. 17: 1-25.
- Dahl, Robert (1968): Political Oppositions in Western Democracies, New Haven-London: Yale University Press.
- Dányi, Endre (2011): Parliament Politics. A heterotopology of liberal democracy, Dissertation.
- Davidson, Roger (1969): The Role of the Congressman, New York: Pegasus.
- DeLeon, Peter (1999): The Stages Approach to the Policy Process. What Has it Done? Where is it Going?, in: Paul Sabatier (Hrsg.), Theories of the Policy Process, Boulder: Westview Press: 19-32.
- Easton, David (1965): A Systems Analysis of Political Life, New York-London- Sydney: John Wiley & Sons.
- Easton, David (1957): An Approach to the Analysis of Political Systems, in: World Politics 9: 383-400.
- Edinger, Michael (2009): Profil eines Berufsstands: Professionalisierung und Karrierelogiken von Abgeordneten im vereinten Deutschland, in: Helmar Schöne / Julia von Blumenthal (Hrsg.), Parlamentarismusforschung in Deutschland. Ergebnisse und Perspektiven 40 Jahre nach Erscheinen von Gerhard Loewenbergs Standardwerk zum Deutschen Bundestag, Baden-Baden: Nomos: 177-215.
- Feldkamp, Michael (2011): Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1990 bis 2010, Baden-Baden: Nomos.
- Fenno, Richard (1978): Home Style. House Members in Their Districts, Boston-Toronto: Little, Brown and Company.
- Foucault, Michel (2005): Analytik der Macht, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Fraenkel, Ernst (1991): Deutschland und die westlichen Demokratien, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Freudenburg, William (1986): Sociology in Legis-Land: An ethnographic report on congressional culture, in: The Sociological Quarterly 27: 313-326.
- Habermas, Jürgen (1992): Faktizität und Geltung, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Herzog, Dietrich (1982): Politische Führungsgruppen. Probleme und Ergebnisse der modernen Elitenforschung. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.

- Herzog, Dietrich / Rebenstorf, Hilke / Werner, Camilla / Weßels, Bernhard (1990): Abgeordnete und Bürger. Ergebnisse einer Befragung der Mitglieder des 11. Deutschen Bundestages und der Bevölkerung, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Hitzler, Ronald (1994): Die banale Seite der Macht. Politik als Beruf heute – und morgen, in: Helmuth Berking / Ronald Hitzler / Sighard Neckel (Hrsg.), Politikertypen in Europa, Frankfurt a.M.: Fischer Taschenbuch: 280-292.
- Hofmann, Wilhelm / Riescher, Gisela (1999): Einführung in die Parlamentarismustheorie, Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.
- Hübner, Emil / Oberreuter, Heinrich / Rausch, Heinz (1969): Der Bundestag von innen gesehen, München: Piper & Co.
- Ismayr, Wolfgang (2012): Der Deutsche Bundestag, Wiesbaden: Springer VS.
- Ismayr, Wolfgang (2003): Der Deutsche Bundestag, in: Gotthard Breit / Peter Massing (Hrsg.), Parlamentarismus in der Bundesrepublik Deutschland. Eine Einführung, Schwalbach: Wochenschau: 45-76.
- Jann, Werner / Wegrich, Kai (2009): Phasenmodelle und Politikprozesse: Der Policy Cycle, in: Klaus Schubert / Nils Bandelow (Hrsg.), Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0, München: Oldenbourg: 75-113.
- Jekewitz, Jürgen (1995): Das Personal der Parlamentsfraktionen. Funktion und Status zwischen Politik und Verwaltung, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 26: 395-422.
- Kaack, Heino (1988): Die soziale Zusammensetzung des Deutschen Bundestages, in: Uwe Thaysen / Roger Davidson / Robert Livingston (Hrsg.), US-Kongreß und Deutscher Bundestag. Bestandsaufnahmen im Vergleich, Opladen: Westdeutscher Verlag: 128-151.
- Kaltenpoth, Christina / Mause, Karsten (2012): Fachkräftemangel im Politikbetrieb? Zur Sachkompetenz deutscher Wirtschaftspolitiker, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen: 753-765.
- Knoke, David (1994): Political Networks. The Structural Perspective, Cambridge: Cambridge University Press.
- Kingdon, John (2011 [1984]): Agendas, Alternatives, and Public Policies, Glenview: Pearson.
- Klingemann, Hans-Dieter (1994): Parties, Policies, and Democracy. Boulder-San Francisco-Oxford: Westview Press.
- Lasswell, Harold (1965): The Policy Orientation. In: Daniel Lerner / Harold Lasswell (Hrsg.), The Policy Sciences, Stanford: Stanford University Press: 3-15.
- Lasswell, Harold (1948): Power and Personality, New York: Norton.
- Latour, Bruno; Woolgar, Steve (1986): Laboratory Life. The Construction of Scientific Facts, Princeton: Princeton University Press.
- Lessenich, Stephan (2008): Die Neuerfindung des Sozialen. Der Sozialstaat im flexiblen Kapitalismus, Bielefeld: transcript Verlag.
- Leuschner, Vincenz (2011): Politische Freundschaften. Informelle Beziehungen im Deutschen Bundestag, Baden-Baden: Nomos.
- Lipset, Seymour; Rokkan, Stein (1967): Cleavage Structures, Party Systems, and Voter Alignments: An Introduction, in: Dies.: Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives, New York: The Free Press.
- Loewenberg, Gerhard (1969): Parlamentarismus im politischen System der Bundesrepublik Deutschland, Tübingen: Rainer Wunderlich Verlag.
- Luhmann, Niklas (2002): Die Politik der Gesellschaft, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Marschall, Stefan (2005): Parlamentarismus. Eine Einführung, Baden-Baden: Nomos.
- Matthews, Donald (1966): U.S. Senators and their World, Chapel Hill: The University of North Carolina Press.
- Mayntz, Renate / Neidhardt, Friedhelm (1989): Parlamentskultur: Handlungsorientierungen von Bundestagsabgeordneten – eine empirisch explorative Studie, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 3: 370-387.

- Michels, Robert (1989): Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie. Untersuchungen über die oligarchischen Tendenzen des Gruppenlebens, Stuttgart: Kröner.
- Mielke, Siegfried / Reutter, Werner (2011): Länderparlamentarismus in Deutschland. Geschichte, Struktur, Funktionen, Wiesbaden: VS Verlag.
- Mosca, Gaetano (1950): Die herrschende Klasse. Grundlagen der politischen Wissenschaft, München: Leo Lehnen.
- Nakamura, Robert (1987): The Textbook Policy Process and Implementation Research, in: Policy Studies Review 7: 142-154.
- Nullmeier, Frank / Pritzlaff, Tanja / Wiesner, Achim (2003): Mikro-Policy-Analyse. Ethnographische Politikforschung am Beispiel Hochschulpolitik, Frankfurt a.M.-New York: Campus Verlag.
- Oberreuter, Heinrich (1979): Pluralismus und Antipluralismus. Eine Einführung. In: Ders. (Hrsg.), Pluralismus. Grundlegung und Diskussion, München: Bayerische Landeszentrale für politische Bildung: 11-29.
- Oertzen, Jürgen von (2005): Das Expertenparlament. Abgeordnetenrollen in den Fachstrukturen bundesdeutscher Parlamente, Baden-Baden: Nomos.
- Palonen, Kari (2008): The Politics of Limited Times. The Rhetoric of Temporal Judgment in Parliamentary Democracies, Baden-Baden: Nomos.
- Pareto, Vilfredo (1955): Allgemeine Soziologie, Tübingen: Mohr.
- Patzelt, Werner (1996): Deutschlands Abgeordnete: Profil eines Berufsstands, der weit besser ist als sein Ruf, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen: 462-502.
- Patzelt, Werner (1995): Was tun Abgeordnete? Forschungsergebnisse. In: Heinrich Oberreuter (Hrsg.), Die Abgeordneten. Stellung, Aufgaben und Selbstverständnis in der parlamentarischen Demokratie, München: Bayerischer Landtag.
- Patzelt, Werner (1995 b): Abgeordnete und ihr Beruf. Interviews – Umfragen – Analysen, Berlin: Akademie Verlag.
- Patzelt, Werner (1993): Abgeordnete und Repräsentation. Amtsverständnis und Wahlkreisarbeit, Passau: Richard Rothe.
- Patzelt, Werner / Edinger, Michael (2011): Politik als Beruf. Zum politischen Führungspersonal in der modernen Demokratie, in: Dies. (Hrsg.), Politik als Beruf. Politische Viertelsjahresschrift, Sonderheft 44, Wiesbaden: VS Verlag: 9-32.
- Patzelt, Werner / Algasinger, Karin (2001): Abgehobene Abgeordnete? Die gesellschaftliche Vernetzung der deutschen Volksvertreter, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen: 503-527.
- Pitkin, Hanna (1967): The Concept of Representation, Berkeley-Los Angeles: University of California Press.
- Rebenstorf, Hilke (1995): Die politische Klasse. Zur Entwicklung und Reproduktion einer Funktionselite, Frankfurt/New York: Campus.
- Reiser, Marion / Hülsken, Claudia / Schwarz, Bertram / Borchert, Jens (2011): Das Reden der Neulinge und andere Sünden. Parlamentarische Sozialisation und Parlamentskultur in zwei deutschen Landtagen, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen: 820-834.
- Sabatier, Paul (1999): The Need for Better Theories, in: Ders. (Hrsg.): Theories of the Policy Process, Boulder: Westview Press: 3-18.
- Sabatier, Paul / Jenkins-Smith, Hank (1999): The Advocacy Coalition Framework, in: Paul Sabatier (Hrsg.): Theories of the Policy Process, Boulder: Westview Press: 117-166.
- Sarcinelli, Ulrich (2011): Politische Kommunikation in Deutschland. Medien und Politikvermittlung im demokratischen System, Wiesbaden: VS Verlag.

- Sartori, Giovanni (1997): *Demokratietheorie*. Darmstadt: Primusverlag.
- Schäfer, Friedrich (1977): *Der Bundestag. Eine Darstellung seiner Aufgaben und seiner Arbeitsweise*, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Scharpf, Fritz (1985): Die Politikverflechtungs-Falle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich, in: *Politische Vierteljahresschrift* 26: 323-356.
- Schatzki, Theodore (1996). *Social Practices. A Wittgensteinian Approach to Human Activity and the Social*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Scheffer, Thomas (2014): Die Arbeit an den Positionen. Zur Mikrofundierung von Politik in Abgeordnetenbüros des Deutschen Bundestages. In: Bettina Heintze / Hartmann Tyrell (Hrsg.), *Interaktion, Organisation, Gesellschaft revisited: Anwendungen, Erweiterungen, Alternativen. Sonderheft Zeitschrift für Soziologie*, Stuttgart: Lucius & Lucius: 369-389.
- Scheuch, Erwin / Scheuch, Ute (1993): *Cliquen, Klüngel und Karrieren. Über den Verfall der politischen Parteien – eine Studie*, Reinbek bei Hamburg: Rowohlt.
- Schindler, Peter (1984): *Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1949-1984*, Baden-Baden: Nomos.
- Schick, Rupert; Zeh, Wolfgang (1993): *So arbeitet der Deutsche Bundestag. Organisation und Arbeitsweise, Die Gesetzgebung des Bundes*. Rheinbreitbach: Neue Darmstädter Verlagsanstalt.
- Schöne, Helmar (2010): *Alltag im Parlament. Parlamentskultur in Theorie und Empirie*, Baden-Baden: Nomos.
- Schöne, Helmar (1999): *Probleme und Chancen parlamentarischer Integration: Eine empirische Studie zum Ost-West-Integrationsprozess unter Abgeordneten*, Wiesbaden: Deutscher Universitäts-Verlag.
- Schubert, Klaus / Bandelow, Nils (2009): *Politikfeldanalyse: Dimensionen und Fragestellungen*, in: Dies. (Hrsg.): *Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0*, München: Oldenbourg: 1-24.
- Schuetz-Wetschky, Eberhard (2005): *Regierung, Parlament oder Parteien: Wer entscheidet, wer beschließt?*, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*: 489-507.
- Schuetz-Wetschky, Eberhard (1984): *Grundtypen parlamentarischer Demokratie. Klassisch-altliberaler Typ und Gruppentyp*, Freiburg-München: Karl Alber.
- Schüttemeyer, Susanne (2003): *Die Bundestagsabgeordneten im Kräftefeld von Parlament, Fraktion, Partei und Wählern*, in: Gotthard Breit / Peter Massing (Hrsg.), *Parlamentarismus in der Bundesrepublik Deutschland. Eine Einführung*, Schwalbach: Wochenschau: 77-100.
- Schüttemeyer, Susanne (1998): *Fraktionen im Deutschen Bundestag 1949-1997. Empirische Befunde und theoretische Folgerungen*, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Schüttemeyer, Suzanne (1986): *Bundestag und Bürger im Spiegel der Demoskopie. Eine Sekundäranalyse zur Parlamentarismusperzeption in der Bundesrepublik*, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Searing, Donald (1994): *Westminster's World. Understanding Political Roles*, Cambridge-London: Harvard University Press.
- Sebaldt, Martin (1992): *Die Thematisierungsfunktion der Opposition. Die parlamentarische Minderheit des Deutschen Bundestags als innovative Kraft im politischen System der Bundesrepublik Deutschland*, Frankfurt a.M.: Peter Lang.
- Siri, Jasmin (2012): *Parteien. Zur Soziologie einer politischen Form*, Wiesbaden: Springer VS.
- Steffani, Winfried (1988): *Parteien (Fraktionen) und Ausschüsse im Deutschen Bundestag*, in: Uwe Thyssen / Roger Davidson / Robert Livingston (Hrsg.), *US-Kongress und Deutscher Bundestag. Bestandsaufnahmen im Vergleich*, Opladen: Westdeutscher Verlag: 260-280.
- Steffani, Winfried (1979): *Parlamentarische und präsidentielle Demokratie. Strukturelle Aspekte westlicher Demokratien*, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Steffani, Winfried (1965): *Amerikanischer Kongress und Deutscher Bundestag: Ein Vergleich*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 43: 12-24.

- Thaysen, Uwe; Davidson, Roger; Livingston, Robert (1988): US-Kongreß und Deutscher Bundestag. Bestandsaufnahmen im Vergleich, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Thaysen, Uwe; Davidson, Roger (1988): Einführung: Probleme des Parlamentsvergleichs. In: Uwe Thaysen / Roger Davidson / Robert Livingston (Hrsg.), US-Kongreß und Deutscher Bundestag. Bestandsaufnahmen im Vergleich, Opladen: Westdeutscher Verlag: 1-24.
- Wahlke, John; Eulau, Heinz; Buchanan, William; Ferguson, LeRoy (1962): The Legislative System. Explorations in Legislative Behavior, New York-London: John Wiley and Sons.
- Weber, Max (1992): Politik als Beruf, Stuttgart: Reclam.
- Weingast, Barry (1979): A Rational Choice Perspective on Congressional Norms, in: American Journal of Political Science 23: 245-262.
- Willner, Roland (2014): Neu im Parlament: parlamentarische Einstiegspraktiken am Beispiel der Haburgischen Bürgerschaft, Baden-Baden: Nomos.
- Windhoff-Héritier, Adrienne (1987): Policy-Analyse. Eine Einführung, Frankfurt-New York: Campus Verlag.
- Wodak, Ruth (2009): The Discourse of Politics in Action. Politics as Usual, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Zahariadis, Nikolaos (1999): Ambiguity, Time, and Multiple Streams, in: Paul Sabatier (Hrsg.), Theories of the Policy Process, Boulder: Westview Press: 73-93.

Jenni Brichzin
Julius-Maximilians-Universität Würzburg
Institut für Politikwissenschaft und Soziologie
Wittelsbacherplatz 1
97074 Würzburg
Jennifer.brichzin@uni-wuerzburg.de