

1 Was dieses Buch möchte

Wir alle haben schon einmal in größeren Gruppen Entscheidungen treffen müssen, sei es in der Schulklasse oder einer Seminargruppe, im Sport- oder Musikverein, im Kollegium oder während eines Elternabends. Daher wissen wir, wie schwierig, zeitaufwändig und anstrengend – und wenn wir ehrlich sind: bisweilen auch entnervend – es sein kann, in Versammlungen zu Lösungen zu gelangen. Die Interessen der anderen sind zu hören, verschiedene Argumente sind abzuwägen und es sind Kompromisse zu suchen. Wenn sich die Beteiligten nicht einigen können, findet zum Abschluss eines solchen Entscheidungsprozesses in der Regel eine Abstimmung statt, in der sich dann zeigt, für welche Option sich die Mehrheit ausspricht.

Diese mühsame Aufgabe erledigen Abgeordnete in Parlamenten tagtäglich. Sie vertreten Interessen, debattieren unterschiedliche Standpunkte und treffen Entscheidungen – in der Regel über Gesetze. Obendrein wählen sie andere politische Amtsträger:innen, deren Tätigkeit sie dann kontrollieren. Es ist eine ganz erstaunliche und beachtenswerte Leistung, dass es einer Versammlung von mehreren hundert Mitgliedern immer wieder gelingt, am Ende tragfähige politische Entscheidungen zu treffen, wenn das für uns im Alltag bereits in Gruppen der Größe einer Schulklasse oder einer Sportmannschaft herausfordernd ist. Noch bemerkenswerter erscheint diese Leistung, wenn wir uns Folgendes vergegenwärtigen: Abgeordnete kommen aus unterschiedlichen Parteien, Landesteilen sowie Altersgruppen und bringen vielfältige Lebenserfahrungen mit. Sie sind – mit einem Wort – sehr verschieden und obendrein noch alle gleichberechtigt, es kann also niemand den anderen Vorschriften machen oder bestimmen, wo es lang geht.

Trotz dieser bewundernswerten Tätigkeit sind Parlamente und diejenigen, die in ihnen arbeiten, die Politiker:innen, nicht besonders beliebt. Im Gegenteil: Parlamente gehören zu den politischen Insti-

tutionen, die in der Bevölkerung wenig Vertrauen genießen, und in der Beliebtheitsskala von Berufen rangieren Politiker:innen am Ende. Diese Unzufriedenheit ist in den letzten Jahren verstärkt von Populist:innen aufgegriffen worden. Rechtspopulist:innen haben nicht einfach nur die politischen Entscheidungen der Regierungsparteien, etwa zur Europa- oder Einwanderungspolitik, kritisiert. Ihre Haltung richtet sich im Kern gegen die Substanz repräsentativer Demokratien und gegen ihre zentrale Institution: das Parlament. Indem Rechtspopulist:innen behaupten, sie allein würden den Volkswillen vertreten, verletzen sie ein wichtiges demokratisches Prinzip: Demokratie ist nicht ohne Pluralismus, also Interessenvielfalt und -wettbewerb, zu haben. Das Parlament dient nicht nur zur Repräsentation dieses Meinungspluralismus, sondern hier wird durch Interessenausgleich und Kompromissbildung das Gemeinwohl hergestellt.

Wir haben es also mit der widersprüchlichen Situation zu tun, dass ausgerechnet die Institution, deren Aufgabe es ist, die Bevölkerung zu repräsentieren und die Vielgestaltigkeit einer pluralistischen Gesellschaft abzubilden, von den Bürger:innen nur wenig geschätzt wird. Zudem sind Missverständnisse über die Arbeit von Volksvertretungen in der Bürgerschaft weit verbreitet; etwa hält sich hartnäckig die Annahme, die Arbeit von Abgeordneten würde vor allem im Plenarsaal stattfinden.

Hier knüpft das vorliegende Buch an. Es erklärt allgemeinverständlich, wie Parlamente arbeiten und wie sie ihre Aufgaben erfüllen. Dies geschieht am Beispiel des Deutschen Bundestags, ohne dass darüber die Rolle der 16 Landesparlamente in den deutschen Ländern vergessen wird. In ihrer Funktions- und Arbeitsweise sind sie dem Bundestag sehr ähnlich. Das Buch wirft einen Blick hinter die Kulissen des Bundestags und stellt den parlamentarischen Arbeitsalltag vor. Was tun die Abgeordneten im Parlament? Welche Rolle spielen die Fraktionen, ohne die der Bundestag nicht funktionieren würde, bei der politischen Entscheidungsfindung? Wie gelingt es, dass aus den verschiedensten Interessen und Positionen, die im Bundestag aufeinandertreffen, Entscheidungen entstehen? Welche weniger sicht-

baren Gremien sind daran neben der bekannten Plenarversammlung noch beteiligt und welchen Einfluss haben sie auf die parlamentarische Willensbildung?

Das Besondere dieses Buches ist die Perspektive auf die Alltagsarbeit von Abgeordneten und der Blick hinter die Kulissen der Parlamentsgremien, die nicht-öffentlich tagen. Was tun gewählte Volksvertreter:innen tagtäglich im Parlament? Wie erledigen sie die von ihnen übernommenen Aufgaben? Wie versuchen sie, ihre Interessen in der riesigen Institution Bundestag zur Geltung zu bringen? Wie verschaffen sie sich in der Konkurrenz zu anderen Abgeordneten Aufmerksamkeit für ihre Anliegen? Wie diskutieren und streiten sie – und wie schließen sie Kompromisse?

Bei der Darstellung der Funktions- und Arbeitsweise des Deutschen Bundestags wird die oben angesprochene Kritik am Parlament und seinen Abgeordneten ebenfalls thematisiert. Das Buch ist aus einer Perspektive kritischer Sympathie verfasst. Es ist getragen von der Grundüberzeugung, dass moderne Massendemokratien in Flächenstaaten nicht anders als repräsentativ verfasst sein können – und dass ihre Ergänzung durch direktdemokratische Verfahren zum Regierungssystem passen muss und wohlüberlegt sein will. Natürlich aber sind funktionierende Parlamente auf kraftvolle zivilgesellschaftliche Bewegungen angewiesen, die ihre politischen Anliegen formulieren und die bisweilen vorhandene Schwerfälligkeit und Selbstzufriedenheit politischer Institutionen aufrütteln. Gerade eine Haltung wie die dieses Buchs hat auf Defizite und Reformbedarf des Parlaments hinzuweisen. Dazu zählen beispielsweise die Notwendigkeit, ein Wahlrecht zu schaffen, das den Bundestag deutlich verkleinert und seine Arbeitsfähigkeit stärkt, Fragen nach der Repräsentativität des Parlaments, etwa bezüglich der Vertretung von Frauen und von Menschen ohne Hochschulabschluss oder mit Migrationshintergrund, Diskussionen über die Abgehobenheit von Volksvertreter:innen sowie die Transparenz der Einkünfte von Abgeordneten.

Auch ein Buch über die Alltagsarbeit von Abgeordneten kommt nicht ohne Schilderungen des Rahmens aus, in dem sich die Parlamentarier:innen bewegen. Deshalb beginnt es im 2. Kapitel mit einem

Blick in die Geschichte, um zu verstehen, wo Parlamente herkommen und wie sie entstanden sind. Dabei wird sich zeigen, dass demokratische Parlamente, die uns heute so allgegenwärtig erscheinen, eine relativ junge Errungenschaft sind. Das 3. *Kapitel* fragt, wozu es Parlamente überhaupt braucht. Was sind die besonderen Aufgaben, die nur diese politische Institution erfüllen kann? Es werden die zentralen Funktionen des Bundestags unter die Lupe genommen, von der Aufgabe, die Regierung zu wählen und im Amt zu halten, über den voraussetzungsvollen Prozess der Gesetzgebung bis zur Herausforderung, die Verbindung zwischen dem Parlament und der Bevölkerung lebendig zu gestalten. Das alles wird von zurzeit 736 Abgeordneten geleistet, die erst einmal in den Bundestag einziehen mussten. Das 4. *Kapitel* beschäftigt sich daher mit dem Wahlsystem, wobei die Kontroverse um die Reform des Wahlrechts und die Verabschiedung eines neuen Wahlgesetzes im Mittelpunkt stehen. Während ihrer Arbeit am Berliner Regierungssitz sind die Fraktionen zentraler Bezugspunkt für die Abgeordneten. Es sind auch die Fraktionen, die ihre Abgeordneten in die Ausschüsse des Parlaments entsenden. Welche Gremien es in den einzelnen Fraktionen gibt und welche im Parlament insgesamt, in der die Arbeit der Mitglieder des Bundestags (der so genannten *MdBs*) stattfindet, wird im 5. *Kapitel* dargestellt. Im 6. *Kapitel* schließlich steht die Schilderung der Alltagsarbeit der Abgeordneten im Mittelpunkt. Wie erledigen Abgeordnete in den Sitzungswochen in Berlin ihre Aufgaben? Wie funktioniert Politikgestaltung im parlamentarischen Alltag? Das 7. *Kapitel* fragt, wer diejenigen eigentlich sind, die für sich entschieden haben, die Politik – wenigstens eine Zeitlang – zu ihrem Beruf zu machen. Wie sind die Abgeordneten ausgebildet? Welche Berufe hatten sie vor ihrem Mandat? Welchen Altersgruppen entstammen sie? Abschließend wird im 8. *Kapitel* beleuchtet, welche Kritik am Parlament und den Politiker:innen geübt wird. Welche Gründe gibt es für die Distanz vieler Bürger:innen zu der Institution, die sie selbst zu wählen aufgerufen sind? Sind Abgeordnete abgehoben – oder beruht Kritik am Parlament zum Teil auf mangelndem Wissen in der Bevölkerung über die zentrale Institution unseres politischen Systems oder auf unge-

rechtfertigten Ansprüchen? Das abschließende 9. *Kapitel* schließlich fragt in der Form eines Fazits nach den Herausforderungen, die sich den Parlamenten in der Gegenwart und für ihre zukünftige Entwicklung stellen.

Der Autor, der in den 1960er Jahren die erste wissenschaftliche Darstellung über den deutschen Bundestag verfasst hat, der Parlamentarismusforscher Gerhard Loewenberg, zog in einer seiner letzten Publikationen folgende Bilanz: Die Politikwissenschaft war in den letzten Jahren sehr erfolgreich darin, viele Forschungsergebnisse über die Funktionsweise von Parlamenten zusammenzutragen und zu erörtern, wie sich diese alte Institution immer wieder gewandelt und an die Erfordernisse moderner politischer Systeme angepasst hat. »Aber die Herausforderung, Parlamente einem breiten Publikum zu erklären, das über die akademischen Fachleute hinausgeht, hat sie bislang nur unbefriedigend gelöst«. ¹ Zu dieser Aufgabe einen Beitrag zu leisten, ist die Absicht des vorliegenden Buches.

Hinweise zur Zitierweise und den Literaturangaben

In diesem Buch werden direkte Zitate sparsam verwendet. Die Literaturangaben zu den direkt zitierten Textstellen finden sich direkt in den Fußnoten jeweils am Seitenende. Jedes Kapitel endet mit einer kurzen Literaturübersicht, in der die bei der Erstellung der Texte herangezogene Literatur, aber auch weiterführende Leseempfehlungen aufgeführt sind. Auf ein Gesamtliteraturverzeichnis am Ende des Buches wurde verzichtet.

Der Text enthält immer mal wieder so genannte QR-Codes. Durch das Scannen mit einem Smartphone lassen sich damit hilfreiche weiterführende Informationen zu den betreffenden Sachverhalten auf externen Websites aufrufen. Die entsprechenden Websites wurden zuletzt im Herbst 2023 überprüft.

1 Loewenberg, Gerhard (2011): *On Legislatures. The Puzzle of Representation*, Boulder: Paradigm Publishers, S. 132.

Der Autor dankt Siegfried Frech und Julius Alves für viele wertvolle Hinweise zu einer Erstfassung des Textes.

2 Wie Parlamente entstanden sind

Für die Beschäftigung mit Parlamenten benötigen wir zwei weitere Begriffe, den der Repräsentation und den der Demokratie. Parlamente sind Repräsentativversammlungen oder Vertretungskörperschaften, also Zusammenkünfte von Personen, die bestimmte Bevölkerungsgruppen oder Interessen vertreten. Sie sind aber – das zeigen Ländervergleiche und ein Blick in die Geschichte – nicht notwendigerweise demokratisch.

Zwar finden sich Parlamente heute in vielen Staaten aller Erdteile, darunter sind aber auch etliche autoritäre Regime. Offensichtlich haben unterschiedliche politische Systeme Vorteile davon, ein Parlament zu besitzen. Selbst dort, wo zuletzt die Einschränkung der Demokratie und die Gefährdung grundlegender demokratischer Rechte beklagt worden sind, wie etwa in Ungarn oder in der Türkei, war niemals die Rede davon, das Parlament abzuschaffen. Zu jenen Ländern, die unzweifelhaft keine Demokratien sind, aber trotzdem über ein Parlament verfügen, gehören z. B. Russland mit seiner Staatsduma oder China mit seinem Nationalen Volkskongress. In beiden Fällen wird der Einfluss des Parlaments durch dominierende Parteien in Systemen ohne freie Wahlen beschränkt. In Russland hat die Partei ›Einiges Russland‹, die den Präsidenten Putin unterstützt, eine Zweidrittelmehrheit im Parlament, und in China haben wir es mit der Einparteienherrschaft der Kommunistischen Partei zu tun.

Die Geschichte von Vertretungskörperschaften reicht in Europa bis in die Antike zurück – und wir kennen ihre Bedeutung sogar aus der Populärkultur: Es gibt kaum ein Asterix-Heft oder einen Hollywood-Blockbuster aus der Römerzeit, in dem nicht der römische Senat und seine Senatoren auftauchen würden. Eine wichtige Funktion des römischen Senats war die Gesetzgebung, also der Erlass von

Vorschriften zur Gestaltung des öffentlichen Lebens im Römischen Reich. Eine andere Aufgabe bestand in der Rechtsprechung. Zum Senator konnte ernannt werden, wer im römischen Reich eine Verwaltungslaufbahn hinter sich hatte und in verschiedenen hohen öffentlichen Ämtern tätig gewesen war. Diese Laufbahn stand nur Männern des Adels bzw. später Männern mit römischen Bürgerrechten offen. Insofern war der Senat zwar eine Vertreterversammlung (welche die Interessen der römischen Führungsschicht vertrat), die aber weder von der Bevölkerung gewählt wurde noch einen sozialen Querschnitt des römischen Reiches darstellte – schließlich genossen Frauen, Sklaven und Ausländer keine Bürgerrechte.

Aus späteren Jahrhunderten kennen wir die mittelalterlichen Ständeversammlungen als Vertretungskörperschaften, die – wie der römische Senat – nur einen kleinen Teil der Bevölkerung repräsentierten und nicht gewählt, sondern aufgrund ihrer sozialen Stellung berufen wurden. In diesen Versammlungen traf sich der Monarch oder Landesfürst mit Vertretern der Stände, also der unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen in seinem Herrschaftsgebiet. Dazu zählten in der Regel Gesandte der Kirche, des Adels und der Städte. Mitglied der Ständeversammlung wurde man entweder durch ein kirchliches Amt, z. B. als Abt eines Klosters, durch adligen Grundbesitz oder als abgesandter Bürger eines Stadtrates. Die Mitglieder der Ständeversammlung vertraten jeweils nur die Interessen des eigenen Standes und auch abgestimmt wurde zunächst nur innerhalb der eigenen Gruppe. Weil die Ständeversammlungen oft nur für einen Tag zusammentraten, um die gemeinsamen Angelegenheiten der Landleute zu verhandeln, erhielten sie die Bezeichnung Landtag. Dieser Name hat sich bis heute in der Bezeichnung vieler deutscher Landesparlamente erhalten. Die zentrale Funktion der Landtage bestand zunächst in der Entscheidung über die zu zahlenden Steuern, welche die Landesfürsten nicht ohne Zustimmung ihrer Stände anordnen konnten.

Am englischen Beispiel lässt sich zeigen, wie die Ständeversammlungen über die Jahrhunderte mehr und mehr Entscheidungsbefugnisse erlangten, die ihnen dann auch in Verträgen verbindlich

zugesichert wurden. Nach und nach nahm die Macht der Vertretungskörperschaft zu und die des Königs ab. Dieser Prozess wird als Parlamentarisierung bezeichnet. Ein erstes wichtiges Datum war die Verabschiedung der *Magna Charta* im Jahr 1215. Darin sicherte der König den Adligen bestimmte Rechte zu, um die eigene Macht nicht zu verlieren und einen Krieg gegen das Königshaus abzuwenden. Zu diesen Rechten zählte, dass ein königlicher Rat, bestehend aus den König beratenden Fürsten, eigene Kompetenzen erhielt, etwa die Mitbestimmung bei der Erhebung von Steuern. Dieser königliche Rat bildete die Keimzelle für das spätere britische Parlament, das *House of Commons*. Der Rat erhielt mehr und mehr Befugnisse und seine Zusammensetzung verbreiterte sich, indem u. a. auch die Vertreter des städtischen Bürgertums hinzugezogen wurden. Zum Ende des 17. Jahrhunderts war das Parlament in Großbritannien so mächtig, das es in einem Bürgerkrieg gegen den König gewann. Dieses als *Glorious Revolution* bezeichnete Ereignis brachte 1689 die *Bill of Rights* hervor, welche die Befugnisse des Parlaments gegenüber dem Königshaus regelte und das Recht zur Steuerbewilligung endgültig bei den Abgeordneten festschrieb. Die *Bill of Rights* ist eines der wichtigsten historischen Dokumente zur Entwicklung des Parlamentarismus.

Wie sich im englischen Fall die Ständeversammlungen zu so mächtigen Gegenspielern des Monarchen entwickelten, dass sie sogar eine politische Vormachtstellung erlangten, lässt sich auch anhand der Figur des britischen Regierungschefs nachvollziehen. Üblicherweise bestimmte die Krone ihren ersten Minister – der deshalb bis heute Premierminister heißt. Das einflussreicher gewordene Parlament drängte aber bald darauf, bei der Ernennung des ersten Ministers des Königs mitreden zu können. Seine Bestellung benötigte also die Zustimmung des Parlaments. Irgendwann musste das Parlament mit dem ersten Minister nicht nur einverstanden sein, sondern bestimmte ihn gleich selbst, nämlich in der Regel die Person, welche die Mehrheitsgruppierung im Parlament anführte. Im nächsten Schritt brauchte das Parlament dann nur noch darauf zu drängen, dass der erste Minister des Königs nicht diesem verant-

wortlich war, sondern dem Parlament. Auf diese Weise entstand in England das parlamentarische Regierungssystem. Die Regierung ihrer Majestät konnte nur in dem Rahmen handeln, den das Parlament auch zuließ.

Zwar wird Großbritannien aufgrund der skizzierten Entwicklung häufig als Mutterland der Demokratie bezeichnet, aber auch hier dauerte es noch sehr lange, bis von einem vollständig entwickelten demokratischen Parlamentarismus die Rede sein konnte. Das allgemeine Frauenwahlrecht wurde nämlich erst 1928 eingeführt.

Schließlich ist Großbritannien auch nützlich für eine kurze Beschäftigung mit der Begriffsgeschichte von ›Parlament‹. Die o. g. Beratung des Königs mit den Ständevertretern wurde im Mittelalter als *parliamentum*, d. h. Gespräch, bezeichnet. Das lateinische *parlamentum* steht für Besprechung oder Auseinandersetzung. Ähnlich auch die altfranzösische Bedeutung: *Parlement* kommt von *parler*, was sprechen oder sich unterhalten bedeutet. Parlamente sind also Orte der Versammlung und Unterredung.

Sowohl die kurze historische Skizze als auch die eingangs erwähnten Beispiele für autoritäre Regime mit Parlamenten zeigen, dass Parlamentarismus und Demokratie nicht notwendigerweise zusammengehören. Wir finden Parlamente auch in nicht-demokratischen Staaten. Umgekehrt finden wir Demokratien bzw. Demokratievorstellungen, die Parlamenten mit Vorbehalten begegnen, weil eine bloße Repräsentation, also Stellvertretung, die wirkliche direktdemokratische Beteiligung aller Bürger:innen verhindern würde. Für diese Auffassung steht das demokratische Athen der Antike oder in der Moderne der Philosoph Jean-Jacques Rousseau mit seinem Werk *Der Gesellschaftsvertrag* von 1762.

Demokratie

Das Wort ›Demokratie‹ entstammt dem Griechischen und bedeutet dem Wortsinn nach Volksherrschaft. Wie aber soll das Volk herrschen? Soll es über wichtige Sachfragen selbst entscheiden oder sollen das von ihm gewählte Repräsentant:innen tun? Dar-