

hatte Mitte der 1950er Jahre dazu ein wegweisendes Werk vorgelegt.²³ Schließlich: Eine Analyse zur (voranschreitenden) Europäisierung der deutschen Politik²⁴ gehört ebenso in einen solchen Band. Dann läge eine „geschlossene monographische Abhandlung“ vor, die sich zur Erklärung vieler Verhaltensweisen im deutschen „Parteienbundesstaat“ vollauf eignete. Bis dahin bleibt die Komposition unvollständig.

Auch wer stärker als *Decker* die Konkurrenzmechanismen als Problemlöser in den Vordergrund rücken möchte²⁵, kommt nicht an der folgenden Erkenntnis vorbei: Diese Arbeit, die weder mit engagierten Stellungnahmen noch mit diskussionswürdigen Reformvorschlägen spart, zählt zu den wichtigsten problemorientierten „Regierungslehren“ in Deutschland. Sie liefert, wie gezeigt, vielfältige Anregungen. Der streitbare – nicht umstrittene – Demokratieforscher, der Politikwissenschaft betreibt, nicht Politik, wiewohl er vor pointierten Urteilen keineswegs zurückschreckt, steht mit seiner Strukturanalyse, die empirische und normative Sichtweisen souverän verbindet, in der ehrwürdigen „Bonner“ Tradition.²⁶

23 Vgl. *Karl Dietrich Bracher*, Die Auflösung der Weimarer Republik. Eine Studie zum Problem des Machtverfalls in der Demokratie (1955), Düsseldorf 1984.

24 Vgl. *Roland Sturm / Heinrich Pehle*, Das neue deutsche Regierungssystem. Die Europäisierung von Institutionen, Entscheidungsprozessen und Politikfeldern in der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 2006.

25 Vgl. dazu pointiert *Thomas Darnstädt*, Konsens ist Nonsens. Wie die Republik wieder regierbar wird, München 2006.

26 Vgl. *Tilman Mayer / Volker Kronenberg* (Hrsg.), Streitbar für die Demokratie. „Bonner Perspektiven“ der politischen Wissenschaft und Zeitgeschichte 1959-2009, Bonn 2008.

Innenleben des Bundestages: hellsichtige Nahaufnahmen, weiterführende Einsichten und wohlmeinende Elogien

Schwarz, Hans-Peter (Hrsg.): *Die Fraktion als Machtfaktor. CDU/CSU im Deutschen Bundestag 1949 bis heute*, Pantheon Verlag, München 2009, 366 Seiten, € 16,95.

Schöne, Helmar: *Alltag im Parlament. Parlamentskultur in Theorie und Empirie (Studien zum Parlamentarismus, Band 15)*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2010, 418 Seiten, € 59,-.

Als arbeitsteilig strukturierte Organisationen gehören Parlamente zu den Eckpfeilern demokratischer Regierungssysteme. Zu den wichtigsten Akteuren im Parlament zählen die Fraktionen. Sie stellen nicht nur ein strukturgebendes Ordnungsprinzip dar, sondern sind zudem zentraler Garant zur Erfüllung der Parlamentsfunktionen.¹ Für die Parlaments- und Regierungsmehrheit sind die sie tragenden Fraktionen das existenzsichernde Fundament; versagen sie der Regierung die Gefolgschaft, verliert die Exekutive ihre Handlungsfähigkeit. Als Instrument parlamentarischer Machtorganisation und Aufgabenzuordnung fungieren

1 Vgl. *Suzanne S. Schüttemeyer*, Fraktionen im Deutschen Bundestag. Empirische Befunde und theoretische Folgerungen, Opladen 1998.

Fraktionen als funktionelles Scharnier zwischen Regierung und Parlament. Für die Politikwissenschaft lassen sich Fraktionen damit im Schnittfeld von Parlamentarismusforschung und Untersuchungen zur Parteiendemokratie verorten.

Zum 60. Jubiläum der CDU/CSU-Bundestagsfraktion im September 2009 hat *Hans-Peter Schwarz* einen Sammelband herausgegeben, der die Rolle der Fraktion als Machtfaktor beleuchtet. Mit seiner Habilitationsschrift geht *Helmar Schöne* der Frage nach, wie die tägliche Arbeit von Abgeordneten im Deutschen Bundestag aussieht und trägt zur Weiterentwicklung des Ansatzes der Parlamentskultur bei.

Der von *Schwarz* herausgegebene Band vereint zwölf Beiträge, die die geschichtliche Entwicklung der CDU/CSU-Bundestagsfraktion nachzeichnen. Die Autoren – allesamt Kenner des Innenlebens von Fraktion und Partei – illustrieren anhand von Bundeskanzlern, Sachthemen und Persönlichkeiten die zentrale Stellung der Fraktion im politischen Geschehen des Machterwerbs und Machterhalts.

Entstanden ist ein breit angelegtes Geschichtspanorama, das von der ersten Stunde der Unionsfraktion im September 1949 bis hin zum Ende der Großen Koalition im Jahr 2009 reicht. Die klassische Formulierung von *Winfried Steffani*, wonach die Fraktion der „Resonanzboden des politisch Zumutbaren“ ist, beschreibt das schwierige Wechselspiel zwischen politischem Führungsanspruch und der Organisation parlamentarischer Mehrheiten. Die hier versammelten Beiträge verdeutlichen, wie sehr die Fraktion auch stets zu den unverzichtbaren Ressourcen parlamentarischer Macht gehört hat. Wie eng die Mehrheitsfraktion und die Regierung miteinander verwoben sind, wird an der Stellung des Fraktionsvorsitzenden sichtbar: Er markiert sowohl eine Station für ein Ministeramt als auch eine wichtige Stufe auf dem Weg ins Kanzleramt. Verliert das Führungspersonal der Partei an Rückhalt, wirkt die Fraktion mitunter als Katalysator öffentlichen Ansehensverlusts. Es war die Fraktion, die Kanzler *Konrad Adenauer* 1963 zum Rücktritt drängte; drei Jahre später – wie das Kapitel „Zweimal Kanzlersturz“ zeigt – waren ähnliche Kräfte am Werk, als Bundeskanzler *Erhard* weichen sollte.

Die chronologische Anordnung der Beiträge lässt den Leser parlamentarische Zeitgeschichte nachspüren. *Torsten Oppelland* reflektiert die innerfraktionelle Kontroverse zwischen Atlantikern und Gaullisten. Nach der Bundestagswahl von 1961 war ein Streit über den künftigen Kurs in der Außenpolitik entbrannt. Am Ende fanden sich die Atlantiker in der Mehrheit und das Ergebnis war „das geradezu gespenstisch schnelle Verschwinden des deutschen Gaullismus von der politischen Bühne“ (S. 82).

Wolfgang Schäubles Antritt als Fraktionsvorsitzender im November 1991 stand im Zeichen der deutschen Einheit. Im Gefolge der Wiedervereinigung sah er sich mit einer innenpolitisch komplexen Problemlage konfrontiert, die durch innenpolitische, europäische sowie durch internationale Entwicklungen gespeist wurde. Unter *Schäubles* Führung glänzte die Fraktion durch konzeptionell-strategische Vorlagen. Im Urteil der Beobachter schlug sich damals nieder, „dass eine gewaltige Machtverlagerung vom Kabinett in die Fraktion stattgefunden habe“ (S. 190).

Ein abschließender Beitrag von *Hans-Peter Schwarz* systematisiert die verschiedenen Befunde und entwickelt ein Bündel an Leitsätzen für die Fraktion als Machtfaktor. Fraktionen sind sozial organisatorische Gebilde mit einem besonderen Eigenleben, das durch Machtverteilung, Interessengegensätze, verborgene Konfliklinien und regional bedingte Verschiedenheit zum Ausdruck kommt. Voraussetzung für Organisation und Führung in der Fraktion ist die Fähigkeit, mit diesen Spezifika umzugehen. „Ein Fraktionschef reitet zwar nicht

eben einen Tiger“, so resümiert *Schwarz*, „aber doch einen Mustang, der gerne durchgeht“ (S. 285). In Gestalt der CSU-Landesgruppe kommt die Besonderheit einer „Fraktion innerhalb der Fraktion“ (S. 279) hinzu. Im Spiegel dieses Urteils ist der Beitrag von *Günter Buchstab* an anderer Stelle als „parlamentarisches Unikum“ (S. 255) überschrieben. Besonders in Regierungszeiten sah sich die Fraktion „in einer eher dienenden Rolle“ (S. 292): Neben fachpolitischer Arbeit trat sie vor allem als parlamentarischer Mehrheitsgarant auf. Auch über die CDU/CSU-Bundestagsfraktion hinaus stellt *Schwarz* fest, dass Fraktionen zum Teil „eigenwillige Kollektive“ (S. 312) sind. Sie treten nicht nur als Organisatoren parlamentarischer Macht in Erscheinung, sondern sind gleichermaßen Veto-Akteure und Filter gesellschaftlicher Interessen. Als „tragende Säulen des deutschen Regierungssystems“ (S. 313) besteht ihr Verdienst in einer hohen Integrationsleistung und damit als Stabilitätsfaktor des politischen Systems insgesamt.

Helmar Schönes Arbeit bietet eine Nahaufnahme des Bundestages und damit einen tiefen Blick in das Innenleben des Parlaments. Während der Plenarsaal unter der luziden Reichstagskuppel den öffentlichen Teil des Parlaments darstellt, verbleibt ein Großteil des parlamentarischen Geschehens im schwer einsehbaren Unterholz von Gremiensitzungen und Expertengesprächen. Aus „einer bisher vernachlässigten mikroanalytischen Perspektive“ (S. 15) untersucht *Helmar Schöne* die Alltagspraxis von Parlamentariern. Für ein detailliertes Verständnis politischer Verfahren und Ergebnisse sind es oftmals die schnörkellos gestellten Leitfragen, die zu Erkenntnisfortschritten führen: Was tun Abgeordnete im Bundestag und seinen Gremien? Wie sehen sie ihre Arbeit im Parlament? Indem *Schöne* diesen Fragen nachgeht, wirft er Licht auf die alltäglichen Handlungsweisen von Abgeordneten und beleuchtet zugleich die informellen Praktiken der Parlamentsarbeit.

Die umfangreiche Habilitationsschrift findet sich in den Kanon von Arbeiten zur Parlamentarismusforschung eingebettet, so dass sich einige Ergebnisse der Studie auch auf Fragen zur Leistungsfähigkeit des Parlaments oder zum Prozess der Regierungskontrolle zurückspeiegeln lassen. In theoretischer Hinsicht ist die Arbeit durch die Politische Kulturforschung informiert und möchte einen Beitrag zur Parlamentskultur leisten. Die empirischen Befunde basieren neben teilnehmenden Beobachtungen vor allem auf Leitfadeninterviews, die der Autor zwischen 1999 und 2002 im Bundestag und im Sächsischen Landtag geführt hat. Dem theoretischen Rahmen der Studie sowie methodischen Aspekten folgt der empirische Teil. In zwei tief gegliederten Kapiteln werden die Ergebnisse zur Parlamentsperzeption der Abgeordneten sowie zu Handlungsweisen im Parlamentsalltag dargestellt. Der dritte empirische Abschnitt, dessen Länge von über einhundert Seiten die Lesbarkeit erschwert, behandelt die Arbeit von Abgeordneten in Arbeitskreisen und Arbeitsgruppen. Eine übersichtliche Zusammenfassung der Ergebnisse rundet die Arbeit schließlich ab.

Für Abgeordnete ist ihre Tätigkeit im Parlament „zuerst Gremienarbeit“ (S. 91), wobei das Plenum als „Kristallisationspunkt“ (S. 101) den wichtigsten Ort ihrer Arbeit darstellt. Parlamentarier sehen ihre Hauptaufgabe in der Gesetzgebung und in der Interessenvertretung. Die wiederholt öffentlich geäußerte Kritik an den leeren Reihen im Plenarsaal wird auch von den Abgeordneten selbst geteilt; „sie ist also gleichsam in die Wahrnehmung der Abgeordneten eingebaut“ (S. 105). Nach Auskunft vieler Parlamentarier ist es selbstverständlich, dass es neben engagierten Abgeordneten auch solche gibt, die im politischen Alltag kaum auffallen. Sie setzen ihren Schwerpunkt bewusst in der Wahlkreisarbeit und streben kein Führungsamt in der Fraktion an. Einer von *Schönes* Interviewpartnern im

Bundestag gibt zu Protokoll, dass nicht jeder Abgeordnete „Bundeskanzler sein oder eben wirklich die Weltachse schmieren [will]“ (S. 121).

Der zweite empirische Teil geht der Frage nach, wie Abgeordnete in parlamentarischen Gremien arbeiten, wie sie Entscheidungsprozesse beeinflussen und Interessen durchsetzen können. Unter dem Schlagwort vom „Dissensmanagement“ erläutert *Schöne*, wie Konflikte und Sachauseinandersetzungen bearbeitet werden. In allen Fraktionen bestehen etablierte Verhaltensregeln, mithin ein institutionalisierter Rahmen, „der die Bearbeitung von Konflikten bottom-up ermöglicht“ (S. 177). Die drei zentralen Kommunikationsmodi bestehen im Argumentieren, Verhandeln und Appellieren. Hinsichtlich der inhaltlichen Steuerung zwischen Koalitionsfraktionen findet sich „ein dichtes Netz von Koalitionsgruppen und -gesprächskreisen“ (S. 153), das direktes kommunikatives Handeln begünstigt.

Schönes Forschungsinteresse am Alltagshandeln von Bundestagsabgeordneten kommt immer wieder in der Frage nach der informellen Dimension parlamentarischer Arbeit zum Ausdruck. Diese Verhaltensweisen, die nicht durch Satzungen oder Geschäftsordnungen statuiert sind, bilden einen integralen Bestandteil im Dickicht der Parlamentsarbeit. Informelles Handeln und persönliche Kontaktpflege wirken komplementär zu den formell geregelten Verfahren in Fraktionen, Ausschüssen und Arbeitskreisen. Damit ist „eine zweite Ebene der informellen Willensbildung entstanden, deren wesentliche Aufgabe darin besteht, Entscheidungsblockaden in der formellen Willensbildung zu beseitigen“ (S. 192). Unter der Überschrift „Informelle Kommunikation beim Essen und Trinken“ (S. 184) erläutert *Schöne* die Bedeutung von Politikerrunden, um Informationen auszutauschen, drängende Problemlagen zu diskutieren sowie die Möglichkeiten thematischer Allianzen auszuloten. Diese Zusammenkünfte finden „häufig beim Glas Bier oder Wein zur Beendigung eines Arbeitstages am Parlamentssitz“ (S. 184) statt. Zu den bekanntesten dieser Parlamentarierkreise zählt neben dem „Rechtspolitikerimbiss“ und dem „Innenpolitikerfrühstück“ vor allem das „Struck-Frühstück“ in der 14. Wahlperiode – eine wöchentliche Runde der damaligen rot-grünen Fraktionsspitzen.

Angeleitet durch ein mikropolitisch Erkenntnisinteresse gelingt es *Helmar Schöne* in seiner Habilitationsschrift, das Parlament als Arbeitsplatz verständlich zu machen. Im Mittelpunkt stehen die Parlamentswahrnehmung von Abgeordneten, ihr parlamentarisches Alltagswissen sowie die vorherrschenden Handlungspraktiken. Die arbeitsteilige Organisation des Bundestages und die unverzichtbare fachpolitische Spezialisierung in den Fraktionen führen im Ergebnis zu einer generellen „Fragmentierung des Parlaments“ (S. 356). In der Beschreibung durch die Abgeordneten selbst rangiert die Gesetzgebung in der Bewertung weit oben. Arbeitsteilung und Spezialisierung führen, so diagnostiziert *Schöne*, zu einer „fragmentierten Expertenkultur“ (S. 355).

Der Wert dieser Studie liegt in erster Linie in dem authentischen Blick in die komplexe Organisationsstruktur des Bundestages. Wer etwas über die professionelle Beherrschung des policy-making jenseits der klassischen Institutionenkunde erfahren möchte, der sollte hier nachschlagen. Nur selten werden wissenschaftliche Arbeiten vorgelegt, die politische Organisationen nicht durch die Analyse ihres formellen Aufbaus, sondern auf der Ebene von Akteurshandeln verständlich machen. Die mikropolitische Fundierung der vorliegenden Studie ermöglicht die Öffnung des Bundestages auf der Handlungsebene seiner Abgeordneten. *Schönes* thematische Verbindungen von parlamentarischer Gremienarbeit zu Aspekten der Regierungskontrolle und zu Tendenzen der Entparlamentarisierung kommen ein wenig zu kurz; jedoch fällt dieses Defizit nicht weiter ins Gewicht. Die empirischen Ergebnisse

ruhen auf einem breiten Fundament leitfadengestützter Interviews mit Abgeordneten und Funktionsträgern der Fraktionen. Unverkennbar ist, dass der Autor ein exzellenter Kenner des Parlaments aus politikwissenschaftlicher Perspektive und zudem ein ausgewiesener Fachmann des Bundestages ist.

Für die Parlamentskulturforchung liegt ein zentrales Resultat von *Helmar Schönes* Arbeit darin, „Parlamentskultur als Kombination von Alltagswissen und Alltagshandeln im parlamentarischen Raum zu denken“ (S. 377). Der von *Hans-Peter Schwarz* herausgegebene Sammelband beleuchtet die Rolle der CDU/CSU-Bundestagsfraktion in der parlamentarischen Entwicklung der Bundesrepublik. Unübersehbar sind an manchen Stellen die Eigenschaften einer Festschrift. Nicht nur die historischen Leistungen der Fraktion werden gewürdigt, sondern auch immer wieder mit wohlmeinenden Elogien auf den Jubilar verbunden. Während die meisten Kapitel eine wissenschaftlich-kritische Distanz vermissen lassen, bietet das Schlusskapitel von *Schwarz* den größten Gewinn. In systematisierender Herangehensweise erhält der Leser hier weiterführende Einsichten im Sinne einer fraktionsorientierten Parlamentarismusforschung.

Helge F. Jani

Parteien in Thüringen: Meilenstein der regionalen Parteienforschung

Schmitt, Karl und Torsten Oppelland (Hrsg.): Parteien in Thüringen. Ein Handbuch, Droste Verlag, Düsseldorf 2008, 628 Seiten, € 78,-.

Die Erweiterung des bundesdeutschen Parteiensystems nach Osten im Zuge der deutschen Einigung zählt zu jenen Teilen des Institutionentransfers, die zwar nicht gänzlich ohne innere Friktionen, aber im Ergebnis doch zügig und weitgehend geräuschlos über die historische Bühne gegangen sind. Im Ergebnis blieb das in Westdeutschland gewachsene Parteiensystem in seinem Grundmuster unverändert, wenngleich zunächst ergänzt um eine linkssozialistische ostdeutsche regionale Interessenpartei in Gestalt der PDS, der erst ab 2007, nach der Fusion mit der WASG zur Partei Die Linke, die Westausdehnung gelang. Zur raschen Verschmelzung trug zum einen wesentlich mit bei, dass politisch interessierte Ostdeutsche schon lange vor der Einigung eine „Quasi-Parteiidentifikation“ (*Carsten Bluck / Henry Kreikenbohm*) mit einer präferierten Westpartei aufgebaut hatten. Zum anderen fand Ostdeutschland im Wählerverhalten auch wieder Anschluss an die alten Konfliktlinien („Cleavages“). Bei genauerem Hinsehen werden indes auch ostdeutsche Eigenheiten sichtbar, die in das gesamtdeutsche Parteiensystem dauerhaft Eingang gefunden haben. So hat sich das seit 1990 existierende West-Ost-Gefälle in der Zahl der Parteimitglieder eher noch verstärkt. Die Bindung an ihre jeweilige Partei fällt bei ostdeutschen Parteimitgliedern schwächer aus. Die Abneigung, Fraktionsdisziplin zu üben, ist unter Parlamentariern im Osten stärker ausgeprägt. Und auf der Links-Rechts-Achse, die zur Messlatte politischer Grundüberzeugungen immer noch taugt, ordnen sich Mitglieder ostdeutscher Landesparteien im Mittel näher zum linken Pol ein als westdeutsche Gesinnungsfreunde.

Solche ostdeutschen Besonderheiten im Parteiengefüge, die fortbestanden beziehungsweise sich nach 1989/90 deutlicher ausformten, erschließen sich dem aufmerksamen